CENA Internacional

Ano 5
Nº 1
Jun/2003

Cena Internacional – **Revista de Análise em Política Internacional**
Ano 5 – Número 1 – 2003 – ISSN 1518-1200

Cena Internacional é um veículo dedicado ao debate científico sobre as relações internacionais contemporâneas e sobre os desafios da inserção internacional do Brasil. A Revista, que é a primeira publicação digital inteiramente dedicada à grande área de relações internacionais, publica artigos sobre Política e Economia Internacional, História, Teoria e Metodologia das Relações Internacionais, Política Exterior do Brasil e dos países do Cone Sul e Temas Globais (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, empresas transnacionais, etc).

As opiniões expressas nos trabalhos veiculados em *Cena Internacional* são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Cena Internacional é uma publicação do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (REL-UnB) e da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG/MRE), instituições que mantêm em conjunto o projeto *RelNet - Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais*, com o objetivo de constituir a comunidade brasileira de relações internacionais com a oferta pública e gratuita de serviços de informação e de pesquisa. Os artigos publicados em *Cena Internacional*, bem como as edições completas da revista, estão disponíveis para *download*, em formato PDF (*Portable Document Format*), gratuitamente, na seção *Cena Internacional* de *RelNet* – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais (http://www.relnet.com.br).

Correspondência:
Revista Cena Internacional
Caixa Postal 04359
Brasília – DF – 70910-970
E-Mail: editoria@relnet.com.br
Tel: (55)(61) 307 2426
Fax: (55)(61) 274 4117

Secretário da Revista Cena Internacional: Delchi Bruce Forrechi Gloria
E-mail: editoria@relnet.com.br

Capa e composição: Samuel Tabosa
E-mail: samueltabosa@ig.com.br

Como publicar trabalhos em Cena Internacional:
São admitidos apenas textos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais. Os arquivos devem conter cerca de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60 mil caracteres, geradas em editor de textos de uso universal. Os trabalhos podem ser escritos em português, inglês, francês ou espanhol e devem ser necessariamente acompanhadas de um resumo em português e *abstract* em inglês de até 90 palavras. A contribuição deve ser identificada e deve conter a vinculação institucional do autor. As notas, referências e bibliografia devem observar as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Enviar o arquivo para editoria@relnet.org indicando na linha *subject* “Contribuição para Cena Internacional”.

Cena Internacional Ano 5 Número 1 2003

Sumário

Artigos

LOS ACUERDOS MIGRATORIOS Y DE CIRCULACIÓN LABORAL EN EL AMBITO DEL MERCOSUR

Lincoln Bizzozero*
Ana Pastorino**

Resumo

O artigo analisa o estabelecimento, no âmbito do Mersocul, de um regime que objetiva regulamentar a migração de nacionais de Estados Partes e de Estados Associados. Assume uma abordagem histórica para analisar criticamente a gestação de normas regionais sobre migração, trabalho e seguridade social. Demonstra peculiaridades de tais normas no Mercosul, em comparação com outras normas internacionais, especialmente no âmbito da Organização Internacional do Trablho.

Abstract

This article analyses the establishment, in Mercosur's scope, of a regime that aims to regulate the migrations of nationals of Member States and Associated States. It's assumed an historical approach in order to critically analyze the making of regional norms about migration, labor and social insurance. It's demonstrated how these Mercosur's norms have peculiarities compared to international norms, especially the ones in the International Labor Organization's scope.

I. Presentación

En la XXII reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, que se celebró en Salvador de Bahía en noviembre del 2002 se concretaron algunos acuerdos que apuntan a la regularización migratoria y al establecimiento de un régimen común para reglamentar la residencia de los nacionales del espacio regional. Los cuatro acuerdos[1] que se concretaron –dos entre los Estados Parte del MERCOSUR y otros dos del MERCOSUR con los Estados asociados, Bolivia y Chile-, pueden sorprender por el "momento mercosuriano" en que se ha decidido su aprobación[2]. No obstante, hay que tener presente la voluntad expresada por los países del bloque para reforzar, jurídica e institucionalmente, el proceso de integración.

Por otra parte, es necesario contextualizar la actual situación del sistema internacional en que se tiende a mayores grados de concertación regional en distintos planos para posibilitar una gestión de políticas y respuestas frente a los desafíos planteados por la *globalización.* Por otra parte, también es necesario señalar que en América Latina se ha revertido la tendencia histórica y ha pasado a ser una región donde predomina la emigración hacia otros países, sobre todo desarrollados, pero también de la región[3].

* Coordinador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República – Uruguay; Presidente de la Comisión Sectorial del MERCOSUR en la Universidad de la República.
** Integrante del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República – Uruguay; Encargada de los temas institucionales del MERCOSUR en el Programa.

En la XXIII Reunión del Consejo del Mercado Común que se realizó en diciembre del 2002 en Brasilia fueron refrendados por decisión 28/02 los cuatro acuerdos aprobados por la Reunión de Ministros del Interior: Acuerdo Número 11/02 – Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR; Acuerdo N° 12/02 – Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile; Acuerdo N° 13/02- Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR; Acuerdo N° 14/02- Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

Más allá de las circunstancias actuales del proceso de integración, los convenios recogen en sus disposiciones una serie de requerimientos que los diferentes actores involucrados en el MERCOSUR han manifestado desde los inicios del mismo, así como obedece a necesidades de un espacio integrado.

La dimensión socio- laboral del proceso integrador tuvo una mínima referencia en sus comienzos. En efecto, el Tratado de Asunción – acuerdo fundacional del MERCOSUR- dispuso en su preámbulo ciertas disposiciones programáticas referidas al "desarrollo económico con justicia social;"... y al mejoramiento de "las condiciones de vida de sus habitantes".

Debido a la ausencia de previsiones en cuanto a los impactos que el proceso de integración pudiera tener en la materia, desde los comienzos del proceso de integración estuvo presente la necesidad de incluir la cuestión social en el mismo. Las demandas de las diversas centrales sindicales, reunidas en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), tuvieron una primera recepción en la constitución de un sub- grupo de trabajo con el mandato de tratar los temas de empleo, relaciones laborales y de seguridad social. La Declaración de Montevideo de 1991 de los Ministros de Trabajo creó el Sub-grupo de Trabajo "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social" en el contexto del Grupo Mercado Común que incorporó el tratamiento de la dimensión social en la estructura orgánica. A partir de 1992 se incorporaría al programa de trabajo del subgrupo la elaboración de una carta social del MERCOSUR.

Una segunda instancia de institucionalización para el tratamiento de esos temas, quedaría configurada a partir de la suscripción del Protocolo de Ouro Preto. Este acuerdo incluirá en la estructura orgánica del MERCOSUR, al Foro Consultivo Económico-Social (FCES)[4] como "órgano de representación de los sectores económicos y sociales" de los Estado Parte. Partiendo de las escasas disposiciones convencionales, el Foro ha ido ampliando su ámbito de actuación, tanto en lo que hace a las organizaciones que lo integran, como a las áreas temáticas sometidas a su consideración.

La cuestión social será recogida también a partir de la instauración de la Red de Mercociudades en 1995[5]. Este ámbito, nacido de la necesidad de articulación de las instancias locales con el proceso de integración regional, ha ubicado, dentro de sus áreas de interés, la confección de una agenda social.

En el mismo año, por decisión 9/95 se aprobó el "Programa de Acción del MERCOSUR", que reafirmó la voluntad de continuar avanzando en el desarrollo de la

dimensión social. Entre otras cuestiones, se destacan, la necesidad de lograr "una mayor cooperación en lo referente al cumplimiento y control de normas laborales, teniendo en cuenta, en lo pertinente, los compromisos internacionales asumidos por los Estados Partes" (p.3,2, Cap. II); así como el requerimiento de una regulación conjunta de los distintos aspectos migratorios, con vistas a la conformación de un mercado común (p. 3.9. Cap. II).

Se han concretado algunos avances en la dimensión social en el ámbito del MERCOSUR. Entre los mismos se puede señalar el Convenio Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, adoptado en 1997, que tiene como finalidad la armonización de los sistemas de seguridad social en el espacio regional y la "Declaración Socio- Laboral del MERCOSUR", aprobada en la Cumbre de Presidentes de Río de Janeiro, el 10 de diciembre de 1998. A pesar del tenor "declarativo"[6] de este instrumento, los principios y derechos –individuales y colectivos- en él establecidos, marcan un hito en la construcción del espacio social en el proceso de integración del Cono Sur. Además de proclamar la adhesión y acatamiento de los Estados parte a la normativa OIT, así como a las normas establecidas en los instrumentos de Derechos Humanos, la declaración establece un mecanismo de aplicación y seguimiento, a cargo de la Comisión Socio- Laboral, cuya creación se encuentra prevista en el artículo 20 de la misma.

Este trabajo apunta a realizar algunas reflexiones generales sobre los acuerdos recientemente aprobados en el ámbito regional y que atañen a los principios generales, los derechos que consagra, el trato nacional, el envío de remesas y el control de los acuerdos. El objetivo de estas consideraciones es el de acompañar a través del análisis la gestación del orden normativo regional, que va consagrando una nueva realidad para los habitantes de esta región del planeta.

II. Algunas consideraciones sobre los acuerdos

i. Aspectos generales

Los acuerdos sobre regulación migratoria interna y residencia de ciudadanos del MERCOSUR y sus países asociados son documentos breves. En las disposiciones finales de los referidos actos convencionales, se establece que su depósito estará a cargo de la República del Paraguay, y su entrada en vigencia se producirá luego de que todas las partes hayan cumplido con los requisitos internos de aprobación y se realice la notificación al depositario. Se prevé la posibilidad de denuncia de los acuerdos – artículo 16 –, con un preaviso de 180 días.

En lo que se refiere específicamente a los acuerdos sobre regularización migratoria interna de ciudadanos, se observa la necesidad de convertir "situaciones de hecho"[7] en "estados de Derecho", de forma tal que permitan poner en funcionamiento el acuerdo sobre residencia, tratando de evitar colisiones entre las legislaciones internas de los países involucrados.

La facilidad para la tramitación migratoria es otorgada a los nacionales de los Estados partes, los cuales pueden realizar los trámites de residencia en el mismo país en el que se encuentran de manera irregular, no siendo precisa la salida del mismo.

Los convenios se limitan a regularizar las situaciones migratorias, no alcanzando los mismos al ingreso de bienes y valores que se encuentren relacionados con las personas que realicen la tramitación. Los términos en que cualquiera de los Estados establezcan las condiciones de residencia para los nacionales de los restantes, serán aquellos que se encuentren establecidos en los respectivos órdenes jurídicos internos.

La finalidad de los convenios es regular de manera general, la adquisición de residencia legal en los Estados Parte del MERCOSUR y Estados asociados. Una vez en vigencia, los sujetos que podrán acogerse a la normativa, serán los nacionales de los países involucrados. El artículo 2 aclara que el término "nacionalidad" alcanza, además de la originaria, a aquella "nacionalidad adquirida por naturalización", siempre que la misma hubiese sido obtenida con una anterioridad de cinco años o más.

El beneficio puede ser solicitado en el propio país de origen de la persona interesada, a través de los servicios consulares del Estado en el cual pretendan establecerse; o en caso de encontrarse ya en territorio del país receptor, la tramitación se realizará ante los servicios de migración del mismo. Respecto al último supuesto, el proyecto no hace discriminación acerca de la forma de ingreso del candidato a obtener la residencia. Adicionalmente, se establece que en situaciones en que correspondieran multas u otras sanciones, el peticionante quedará exento de las mismas.

El instrumento regional prevé dos tipos de residencia a ser concedida. En primer lugar se regula la "residencia temporaria", que puede ser otorgada por hasta un lapso de dos años. La misma podrá convertirse en "residencia permanente", si la persona interesada así lo solicitare, dentro de los noventa días previos a la pérdida de vigencia de su residencia temporal, ante la autoridad migratoria pertinente. Los titulares de residencia permanente, que dejaran vencer el plazo de la misma sin presentarse ante las autoridades competentes, quedarán sometidos a la normativa interna en materia migratoria, del país receptor.

Además de los naturales requisitos exigidos para la tramitación de ambos tipos de residencia, destaca la disposición relativa a la posible exigencia –si así lo previera la normativa interna de país receptor- de un certificado médico que acredite la "aptitud psicofísica" del postulante. No resulta claro el objetivo perseguido al introducir una disposición de esta índole en un instrumento internacional que tiene por finalidad el facilitar la obtención de residencia.

ii. Derechos consagrados y Trato nacional

Los respectivos acuerdos prevén –artículo 9- el otorgamiento de un trato nacional en materia de derechos civiles. Si bien se hace referencia a los "derechos de los inmigrantes y de los miembros de sus familias"; debería haberse utilizado el término "residentes" (temporarios o permanentes), en el marco de dichos convenios.

En cuanto a los contenidos que implica la obtención del estatus de residente -temporal o permanente-, el artículo 8 de los convenios consagra la libertad de movimiento dentro del país de recepción, así como desde y hacia él. No obstante, deberán cumplirse los trámites previstos para dicha circulación. Excepcionalmente, dicha libertad podrá ser objeto de limitaciones por razones de orden público.

El artículo 9 realiza una enumeración de derechos de los inmigrantes, que, en este caso – a diferencia del artículo anterior sobre movilidad – también alcanzan a los integrantes de sus familias "que hubieran obtenido residencia en los términos del presente Acuerdo" (p.1).

El numeral 2 del mismo artículo apunta a la preservación de la unidad familiar, al ocuparse de la hipótesis de que miembros de una familia no tengan la nacionalidad de los Estados Parte. En este caso, se extenderá una igual a la que posea "la persona de la cual dependan". Obviamente, dicha/s persona/s deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos por el acuerdo. Hay en esta parte del acuerdo una alusión a un requisito adicional, éste es: "que no posean impedimentos".

Por último, se hace mención al "derecho de los hijos de los inmigrantes", a tener un nombre, registro natal y nacionalidad. Debido al ámbito de aplicación territorialmente limitado, el reconocimiento de estos derechos consagrados universalmente, queda circunscrito a los hijos de los inmigrantes que hubiesen nacido en cualquiera de los seis (o los que se prescriben en el tratado, según las ratificaciones que se logren) Estados parte. Se consagra también el trato nacional en materia de acceso a la enseñanza en el Estado de recepción. Como el trato nacional en materia de acceso a la educación (y también a la salud) se remite a principios de derechos humanos consagrados internacionalmente, no parece procedente incluirlos en un acuerdo de esta índole.

El parágrafo 3 del artículo 9 enfatiza el trato igualitario en cuanto a la legislación laboral, debido a las personas que obtengan su residencia en el marco establecido por los tratados. Dichos residentes "tienen derecho a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país" (artículo 8 p. 2).

Respecto a la actividad de los profesionales, los convenios analizados no introducen disposiciones específicas. Se ha dejado librado a los acuerdos anteriores y posteriores su regulación. No obstante correr por "carriles" distintos – revalidación de títulos y habilitación para el ejercicio de los mismos, así como la prestación de servicios –, el proceso de adecuación laboral de esta categoría especial de trabajadores, debió haber tenido una mínima referencia, en la primera instancia decisoria del MERCOSUR que aborda, específicamente, la migración laboral

Por otra parte, hay que tomar en consideración la incidencia que la adopción del Protocolo de Servicios del MERCOSUR, acordado en Montevideo en diciembre de 1997, tiene en esta materia, ya que el mismo apunta también a la libertad de circulación de los profesionales de la región.

En relación a los sistemas de seguridad social, cabe resaltar el *compromiso* que adoptan los Estados parte, en cuanto a “analizar la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia previsional”. Es significativa la falta de referencia al Convenio Multilateral de Seguridad Social ya señalado, así como a los diversos acuerdos bilaterales que vinculan a los Estados parte del MERCOSUR y sus miembros asociados. Tampoco se hace alusión a las obligaciones que alcanzan a las partes en el marco de la Organización Internacional del Trabajo.

El acuerdo sobre seguridad social, aprobado por el Consejo del Mercado Común (Decisión N° 19/97), establece como principio de regulación en la materia, el sistema normativo del país en el cual el trabajador “ejerza la actividad laboral” (art. 4). Las excepciones al principio, se regulan en el artículo 5 del convenio y concierne la situación de cierta categoría de trabajadores que cumplen actividades profesionales, de investigación, científicas, de dirección o similares y que presten servicios en otro de los Estados Parte del convenio por un período no mayor a doce meses[8] o que formen parte del personal –en tránsito- de empresas de transporte.

iii. Envío de remesas

El párrafo 3 del mismo artículo 9 consagra un “derecho a transferir remesas” a su país de origen. Más allá del derecho que se consagra en el articulado, el tema de la transferencia de remesas a pasado a formar parte de la agenda latinoamericana y también interamericana.

De acuerdo a un reciente estudio realizado por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo y el Pew Hispanic Center, las remesas superan con creces a los flujos de asistencia oficial para el desarrollo, representando en varios países más de 10 por ciento del producto bruto interno. Según el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, las remesas equivalen a casi la mitad de las inversiones extranjeras directas que recibe la región [9]

México resulta al respecto un caso paradigmático por la influencia que tiene la migración en su balanza de pagos, pero además en el equilibrio regional. A pesar de la importante disminución que el envío de remesas de emigrantes mexicanos radicados en Estados Unidos, ha tenido a partir de los atentados 11-S, el volumen de divisas proveniente de esa fuente tiene un peso decisivo en la economía mexicana, alcanzando el 1.5 % del PBI[10].

La magnitud del fenómeno ha hecho que en el marco del BID – a través del Fondo Multilateral de Inversiones- se haya empezado a estudiar el tema, a partir de dos ejes principales: la posibilidad de crear fondos de desarrollo a partir de las remesas y, analizar instrumentos que permitan reducir los altos costos de envío que los emigrantes deben pagar por las mismas.

En cuanto al espacio regional del MERCOSUR, hay que tener en cuenta que la coyuntura económico-financiera en la cual son adoptados el acuerdo, no garantiza, por la sola adopción de la disposición, la fluidez en el envío de dinero al exterior.

iv. Control del acuerdo y solución de controversias

El control de los respectivos acuerdos queda sujeto a la cooperación de los Estados parte. Para convenios de este tipo hubiese sido conveniente la creación –en el marco de los mismos- de un órgano específico que tuviera a su cargo el monitoreo de su puesta en funcionamiento. Sin necesidad de crear un nuevo órgano, se podría utilizar la Comisión creada en el marco de la Declaración Socio –Laboral del MERCOSUR.

Con el objeto de detectar y sancionar el empleo ilegal de inmigrantes, se prevé el establecimiento de distintas instancias de colaboración permanente entre los países alcanzados por el acuerdo. A pesar de la clara finalidad de penalización de las actividades que involucren este tipo de empleo ilegal, se preservan los derechos que de las mismas pudiesen haber surgido para las personas que hayan trabajado en esas condiciones.

Las respectivas disposiciones sobre la interpretación y aplicación de los convenios, son muy vagas. Probablemente, esta circunstancia se deba a que se encuentra en proceso de reforma el sistema de solución de controversias en el espacio regional.

III. Reflexiones finales

Si bien como se señalara los acuerdos constituyen respuestas necesarias a determinadas situaciones de hecho y además demuestran las capacidades regionales para concertar políticas en el ámbito político y social, es necesario señalar algunas reflexiones sobre el recorrido institucional de las decisiones que llevaron a los acuerdos, sobre la falta de conexión normativo-orgánica entre los distintos principios y derechos consagrados y la flexibilidad extrema que se consagra para denunciar los acuerdos, lo que contraría la estabilidad jurídica y la protección de los derechos consagrados en los acuerdos.

Se ha ubicado brevemente el marco en que se ha desarrollado la dimensión social del proceso regional, así como los aspectos principales de los convenios sobre regularización migratoria y residencia. El primer dato que resulta llamativo es el contexto en que los acuerdos son adoptados. En efecto, si bien desde los inicios del proceso de integración, la cuestión social ha sido impulsada por los diferentes actores relacionados con la misma, tanto en forma inorgánica como institucionalizada[11], la redacción de los documentos se canaliza a través de una reunión ministerial, que no es la propia de estos asuntos.

Si bien resulta pertinente la intervención de los Ministerios del Interior para ciertos aspectos regulados que guardan relación directa con sus poderes no parece técnicamente conveniente la falta de visibilidad de los Ministros de Trabajo del MERCOSUR, así como de otros órganos e instituciones con competencia en la materia, en la elaboración de los documentos reseñados.

Una segunda observación guarda relación con la falta de conexión de los temas regulados en los convenios con otras obligaciones contraídas por los Estados Parte del MERCOSUR y sus asociados en el propio ámbito regional, así como en otras instancias

internacionales. A vía de ejemplo se pueden mencionar el Convenio Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

Por otra parte, la regulación convencional sin una previa armonización de un estatus mínimo de los derechos consagrados, puede llevar en la práctica, a una distorsión en los flujos migratorios dentro del espacio mercosuriano.

Llama la atención, por su flexibilidad, la eventualidad de denuncia prevista en los cuatro tratados. En efecto, no es común apreciar en convenios que consagran derechos subjetivos para las personas, cláusulas de este tipo, ya que los mismos escapan al molde contractual clásico entre Estados, que se basan en derechos y obligaciones recíprocos. Dicha flexibilidad se refleja también en los plazos previstos para el retiro de una de las partes, que en todos los casos es de 180 días a partir del aviso de retiro. No es posible prever la cantidad de diversos conflictos que una situación así pudiera generar.

Por último, y en referencia a las controversias que pudieran surgir, quizá hubiese resultado más conveniente haber introducido un sistema específico para la resolución de los conflictos que pudieran surgir en este ámbito. Como se señalara, el régimen general de solución de controversias se encuentra en una etapa de revisión, habiéndose adoptado un nuevo instrumento denominado Protocolo de Olivos. La posición sustentada, se refuerza, desde el momento que el referido Protocolo no introduce cambios sustanciales en cuanto al rol de los particulares en los mecanismos de solución[12].

Notas

1 MERCOSUR/RMI/CT/ACTA N° 04/02- ANEXO III y MERCOSUR/RMI/CT/ACTA N° 04/02 – ANEXO IV.

2 Asimismo puede sorprender la escasa relevancia que en general los medios regionales dieron a la noticia y sobre todo a las consecuencias que podría generar en el espacio regional ampliado.

3 Adela Pellegrino – Juan José Calvo (colaborador) (2001) *Drenaje o éxodo? Reflexiones sobre la migración calificada* (Universidad de la República, Montevideo), Documentos de Rectorado Nº 12.

4 Sobre la actuación del Foro, véase Ana Pastorino Castro- Wilson Fernández Luzuriaga “Inserción de la sociedad civil en el proceso de integración MERCOSUR. Evolución político-institucional”, en Francisco das Neves Alves (org.) (2000) “Brasil 2000 – quinientos anos do processo colonizatorio: continuidades e rupturas” (Fundacao Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande).

5 Una visión comprehensiva de la dimensión social del MERCOSUR se encuentra en Lincoln Bizzozero (2000) “La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos. El caso del MERCOSUR” en Sistema Económico Latinoamericano “Aspectos sociales de la integración de América Latina y el Caribe” SELA, página web, noviembre

6 Respecto al valor jurídico de la Declaración, véase Oscar Ermida Uriarte (1998) “La ciudadanía laboral en el MERCOSUR” Rev. Derecho Laboral (Montevideo) T. XLI Nº. 190.

7 Según el Subsecretario del Ministerio del Interior argentino, Cristian Ritondo, “unos 300.000 argentinos viven en los otros cinco países del bloque regional, mientras en Argentina residen 1,2 millones de paraguayos, un millón de bolivianos, 200.000 uruguayos, una cifra similar de chilenos

y unos 20.000 brasileños, la mayoría indocumentados o ilegales".Cf. Terra Actualidad (2002) "Habrá libertad de tránsito y residencia en el MERCOSUR" 9 de noviembre.

8 El plazo temporal podrá ser –excepcionalmente- prorrogado con el consentimiento de la autoridad pertinente del Estado Parte en el cual el trabajador se encuentre desempeñando sus tareas.

9 Sistema Económico Latinoamericano (2002) "**Cambios en el envío de remesas podrían mejorar ingresos de familias pobres en ALC y EE.UU"** ***Boletín*** **(Venezuela) nº 62, noviembre.**

10 Alonso Urrutia. "Tuvo fuerte caída el envío de dinero de migrantes hacia AL". La Jornada Virtual, 27 de febrero 2002, (México).

11 Estas expresiones hacen referencia únicamente a la vinculación de los actores con la estructura orgánica del MERCOSUR.

12 En esta materia hay que tener siempre presente la posibilidad de recurrir a los tribunales nacionales.

INTRODUÇÃO À HISTÓRIA DA SEGUNDA GUERRA FRIA (1979-1989)

Carlos Federico Domínguez Avila*

Resumo

O artigo analisa alguns aspectos das relações internacionais durante o decênio 1979-1989. Constata-se que as mesmas foram qualitativamente diferentes tanto de períodos anteriores como posteriores. É possível e pertinente constatar nessa década uma unidade lógica que gira em torno do processo de rebipolarização da política internacional. Então a origem do "novo" ou "segundo" período de "guerra fria" entre as duas superpotências (os Estados Unidos e a União Soviética) e sistemas sociais antagônicos (capitalismo-socialismo).

Abstract

This article examine some topics of international relations in the 1979-1989 decade. The study confirm that international relations were very different from anterior and posterior periods. Such, it's possible and pertinent to verify in the 1979-1989 decade a logic unity that concern to the process of rebipolarization of international politics in the global sphere. So, these is origin of the "new" or "second" period of cold war between the epoch two antagonic power (the United States and the Soviet Union) and social systems (capitalism and socialism).

1. Introdução

As relações internacionais durante o decênio 1979-1989 foram qualitativamente diferentes, tanto frente ao observado no marco da distensão (ou *détente*) dominante durante grande parte da década de 1970, como frente ao interregno de unilateralidade hegemônica estadunidense que caracterizou – pelo menos sob a perspectiva geoestratégica global – o decênio de 1990.

Efetivamente, é possível e pertinente constatar no período 1979-1989 uma unidade lógica que gira em torno do processo de rebipolarização da política internacional no âmbito global. Daí a origem do "novo" ou "segundo" período de "guerra fria" entre as duas superpotências (os Estados Unidos e a União Soviética), respectivos aliados, e sistemas sociais antagônicos (capitalismo-socialismo).

Nessa ordem de idéias, parece também pertinente ponderar que a noção Segunda Guerra Fria alude à complexa articulação de ambientes, interpretações teóricas e políticas de Estado que provocaram ou foram consequência da notória intensificação de tensões, competição e conflito globalizado nas relações internacionais entre dezembro de 1979 e novembro de 1989 (aproximadamente).

2. Origens da Segunda Guerra Fria

No dia 9 de janeiro de 1980, o Embaixador Dimitri Jukov, chefe da representação diplomática da União Soviética em Brasília, reuniu-se com um dos funcionários de mais

* Doutor em história das relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

alto escalão no Itamaraty. O Embaixador Dimitri Jukov solicitou a audiência para expressar seu desgosto sobre a programada reunião do Conselho de Segurança e da Assembléia Geral das Nações Unidas que, a pedido de Washington e Beijing, foi realizada para discutir e condenar a intervenção militar soviética no Afeganistão, ocorrida em 27 de dezembro de 1979.

Durante a audiência, o Embaixador soviético entregou a seu par brasileiro pequena mensagem traduzida e enviada de Moscou, na qual, entre outros aspectos, afirmava-se que:

> Nos últimos dias os Estados Unidos e alguns países que lhes apoiam, incluindo a China, utilizando como pretexto os acontecimentos no Afeganistão, deliberadamente tomaram o caminho de aumento da tensão na região de Médio Oriente e não somente lá. A este objetivo em particular serve a chicana americano-chinesa no Conselho de Segurança da ONU sobre a situação no Afeganistão.
>
> [..., Ao submeter a discussão na Assembléia Geral da ONU o assunto da intervenção soviética no Afeganistão] está se empreendendo uma tentativa de impor a este fórum internacional uma confrontação no **espírito da "guerra fria"**, explorar a Assembléia Geral para fins pouco honestos, semear a discórdia e fazer entrar em choque os países que mant[é]m entre si relações estáveis e atuam juntos em relação aos problemas atuais da luta contra o imperialismo e colonialismo [i]nclusive no movimento de não-alinhamento.
>
> [...] As tentativas de hoje de implicar a ONU, seu Conselho de Segurança e sua Assembléia Geral em debates sobre a situação no Afeganistão somente respondem aos interesses dos que estão tentando **reanimar o clima de "guerra fria"**, evidentemente visando deste modo facilitar a realização de seus planos imperialistas e hegemônicos.[1]

Esta pode ser uma das primeiras mensagens (semi)oficiais no Brasil – e na América Latina e no Caribe – que dá conta do acelerado enfrentamento retórico e grande tensão internacional que opunha dois sistemas sociais, capitalista e socialista, encabeçados respectivamente pelos Estados Unidos e pela União Soviética, desde os fins de 1979 (ou possivelmente antes) até 1989, quando teve lugar a emblemática queda do Muro de Berlim. Esse período de grande tensão Leste-Oeste, e com evidentes repercussões em todo o planeta, caracteriza o que o historiador inglês Fred Halliday (1986) chamou de a Segunda Guerra Fria.[2]

Inicialmente, parece apropriado sublinhar que a noção "Guerra Fria" é muito antiga. Anders Stephanson (1996) sugere que a mesma já era conhecida na Idade Média. Na sua opinião, teria sido um nobre do Reino de Castela, Don Juan Manuel, quem, a princípios do século XIV, utilizou o termo para designar o "estado natural de guerra entre Cristãos e Muçulmanos". Isto é, um conflito mais ou menos permanente entre duas doutrinas ideológicas em competição.

Nessa linha, uma "guerra fria" pode ser entendida em dois sentidos. Por um lado, trata-se de conflito que não é "quente", dado que não existem batalhas que terminem em vitória ou derrota total frente ao adversário e, por isso não oferecem "nem paz nem honor". Por outro lado, o sentido de uma "guerra fria" sugere que as relações entre dois ou mais

atores não são boas; isso é, são tensas, ameaçadoras e hostis. Em suma, para os fins do presente estudo, a noção de "guerra fria" pode ser entendida como "a particular period of globalised conflict, namely one in which the emphasis is upon military and strategic confrontation and in which negotiation is minimal or non-existent" (Halliday, 1986: 9).

Segundo o historiador britânico, entre o fim da Segunda Guerra Mundial e 1986 (quando foi publicada a segunda edição do seu livro, mas na realidade esse subperíodo prolonga-se até 1989, quando ocorreu a queda do Muro de Berlim e a – virtual – implosão da comunidade socialista), um dos elementos definidores das relações internacionais teriam sido a competição, o processo de rebipolarização e a luta pela hegemonia[3] mundial entre dois sistemas sociais liderados por Washington e Moscou, respectivamente. Na sua opinião, esses quarenta anos de história das relações internacionais poderiam ser divididos em quatro subperíodos que ele chama: a) a Primeira Guerra Fria (1947-1953), b) o Antagonismo Oscilatório (1953-1969), c) a Détente (1969-1979), e d) a Segunda Guerra Fria (1979-1989).

Convém agregar que, em artigo intitulado: "The Cold War: Definitions and Chronology", o historiador italiano Ennio di Nolfo (2000)[4] parece concordar com a proposta básica de Fred Halliday. Efetivamente, ambos autores coincidem não só no que diz respeito a identificar um subperíodo específico na história das relações internacionais contemporâneas que prolongou-se entre 1979 e 1989, mas para ambos seria inadequado catalogar todo o período pós-1945 como a "Guerra Fria".

Segundo Ennio di Nolfo (2000), "The use of the definition 'Cold War' to label the years of the postwar period, from 1945 to 1989, appers to be too casual and generic." Na sua opinião, o uso indiscriminado, pouco rigoroso e excessivamente simplista do termo guerra fria teria acabado encobrindo e desvirtuando realidades, e incorporando todo tipo de acontecimentos sob forma aparentemente explicativa. Em consequência, para o autor, "The excess of simplifications is not always useful to historiographic knowlege; the supplement of certain distinctions contributes to clarifying the matters being discussed" (ibidem).

Em termos operativos, di Nolfo encontra difícil "to accept the notion that the 'Cold War' began in 1917 and ended in the Eighties; as well as the notion that the 'Cold War' began in 1945 and ended in 1989 [...]" (ibidem). Em contrapartida reconhece a importância de explorar cada uma das fases de competição, conflito e tensão nas relações entre as superpotências (Estados Unidos e URSS) e seu impacto nas relações internacionais globais, regionais e locais. Em tal sentido, di Nolfo propõe periodização da história das relações internacionais contemporâneas pós-1945 que inclui cinco subperíodos: a) 1945-1955, b) 1953-1963, c) 1963-1973, d) 1973-1979, e e) 1979-1985/89. Sendo que este último subperíodo é o mais pertinente para a presente discussão.

Para os fins do presente estudo, parece ser extremamente importante ressaltar que Halliday, di Nolfo e outros historiadores das relações internacionais – particularmente aqueles historiadores especializados na assim chamada Guerra Fria – tem aceito como útil e pertinente identificar o subperíodo 1979-1989 como unidade lógica e de análise qualitativamente diferente tanto frente à distensão ou *détente* que caracterizou o decênio de

1970, como frente ao que pode ser considerado como o interregno de unilateralidade hegemônica estadunidense que predominou na ordem internacional pós-Segunda Guerra Fria, isto é, durante o decênio de 1990.[5]

Adicionalmente, parece pertinente distinguir, de um lado, o período ou contexto da Segunda Guerra Fria (1979-1989), e, de outro lado, as políticas exteriores – e, algumas vezes, as políticas internas – inspiradas ou influenciadas pela lógica da rebipolarização das relações globais. Em relação ao último, a maioria dos – para não dizer todos os – atores ou agentes estatais (e transnacionais) adotaram, de modo mais ou menos flexível, alguma das três posições básicas a seguir: a) afinidade ou simpatia para com as políticas de poder ou "internacionalismo (neo)conservador" das administrações dos Presidentes Ronald Reagan e George Bush; b) afinidade ou simpatia para com as políticas de poder ou "internacionalismo proletário" dos governos dirigidos pelos Secretários Gerais do PCUS Leonid Brézhnev, Yuri V. Andropov, Konstantin Chernenko e Mikhail Gorbachëv e, no caso da América Latina e do Caribe, também do Primeiro Ministro cubano Fidel Castro; e c) as políticas externas de oposição frente às aspirações hegemônicas de ambas as superpotências – fazendo notar que isso foi usual nas políticas externas do Brasil, do México, da República Popular da China etc. Adicionalmente, sob a perspectiva teórica é possível prever uma quarta posição caracterizada por uma restrita neutralidade e eqüidistância frente ao conflito globalizado.

Vale sublinhar que as causas que deram origem à Segunda Guerra Fria são variadas. Entre elas podem ser destacadas as seguintes: (1) o declínio do poder econômico, político e militar dos Estados Unidos como consequência do fracasso na Segunda Guerra da Indochina ou Guerra do Vietnam e a crise de legitimidade gerada a partir do escândalo de Watergate, (2) o persistente incremento da capacidade estratégica e política dos soviéticos,[6] (3) a surpreendente semi-aliança estratégica entre Washington e Beijing (com clara finalidade antisoviética), (4) a grave crise financeira mundial provocada pelos choques petroleiros de 1973 e 1979 e a estagnação econômica nos países industrializados, (5) o fortalecimento do bloco dos países não-alinhados e "terceiro-mundistas", particularmente dos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), (6) o enfraquecimento da disciplina intrablocos, criando graves disputas entre países – teoricamente – aliados, (7) o aparente êxito da chamada "Terceira Onda Revolucionária" no Terceiro Mundo[7] e (8) a ascensão do neoconservadorismo nos Estados Unidos e outros países ocidentais.[8] Para os fins da presente análikse, tanto o persistente incremento da capacidade estratégica e política dos soviéticos, como a evolução da Terceira Onda Revolucionária no Terceiro Mundo e a ascensão do pensamento neoconservador nos Estados Unidos, foram acontecimentos particularmente importantes.

Tomando em consideração tais ponderações, convém agregar que a reação de Washington frente aos processos de "libertação nacional"[9] no Terceiro Mundo – expressos nos triunfos da Terceira Onda Revolucionária – não demoraram. Tanto para as administrações Gerald Ford (1974-1977) e Jimmy Carter (1977-1981), como para a emergente e influente comunidade de políticos e ideólogos persuadidos pelo pensamento (neo)conservador

(Ehrman, 1995), as revoluções no Terceiro Mundo eram – ou pareciam ser – inspiradas ideologicamente, financiadas e armadas diretamente por Moscou, o que não era necessariamente verdadeiro. Ainda assim, os políticos e intelectuais (neo)conservadores consideraram que os soviéticos tinham violentado o acordo tácito da distensão (ou *détente*).[10] Portanto, haveria que se preparar para fazer frente a essa nova fase de "expansionismo" soviético sob a perspectiva Leste-Oeste (Podhoretz, 1980; Ehrman, 1995; Katsikas, 1982).

A intervenção militar soviética no Afeganistão terminou sendo, sob a perspectiva Ocidental, um ponto de inflexão nas relações Leste-Oeste e o detonante da Segunda Guerra Fria (Gelman, 1985; Podhoretz, 1980; Katsikas, 1982: Capítulo 1).

Em contraste, sob a perspectiva soviética, a tensão internacional que culminou com o "novo" período de Guerra Fria foi desencadeada pela decisão dos governos dos países membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) de incrementar os seus orçamentos de defesa e proceder à instalação de novos mísseis de alcance intermediário (Pershing II e Tomahawk) em vários países da Europa Ocidental (Gelman, 1985). Note-se que dita determinação foi dada a conhecer no dia 12 de dezembro de 1979 – isso é, alguns dias antes da intervenção soviética no Afeganistão.[11] No que diz respeito ao Afeganistão, o governo soviético argumentou que a intervenção do 27 de dezembro de 1979[12] foi produto de uma petição urgente de Kabul, de caráter temporal e com a finalidade de sustentar um regime aliado ameaçado pelos conservadores movimentos contra-revolucionários de *Mujaheddin* – isto é, "guerreiros santos" islâmicos – apoiados financeiramente pelo Paquistão, China, Irã e outras nações islâmicas. O alarme no Ocidente deveu-se a que, pela primeira vez desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os soviéticos fizeram uso das suas forças de combate fora das fronteiras do Pacto de Varsóvia. Ou, como notou o ideólogo (neo)conservador estadunidense Norman Podhoretz (1980: 51s), com relação ao significativo impacto provocado em Washington pelo movimento soviético na Ásia Central:

> It shook the very foundation of the [Carter] administration's conception of the Soviet Union in general. No matter how this extraordinary move was interpreted, it was not easily compatible with the notion that the Soviet Union had become a status-quo power. Even if, as some desperately reassuring voices maintained, the Russians were acting defensively–fearful of what would happen if a Muslim insurgency should overthrow a client state on their own border–there was no denying that the sending of Soviet–not Cuban or East German, but Soviet–troops to a country outside the Warsaw Pact represented a new stage of Soviet expansionism.

3. Periodização

A Segunda Guerra Fria prolongou-se de 1979 a 1989. Naturalmente, o ambiente e as políticas de rebipolarização, confrontação e competição entre as superpotências não foram uniformes. Ao contrário, é possível e pertinente identificar dois subperíodos (ou fases), um de bipolaridade rígida (1979-1985) e outro de bipolaridade flexível (1985-1989).

O subperíodo de bipolaridade rígida coincidiu, por um lado, com o último ano da administração Carter (1977-1981) e o primeiro período presidencial de Ronald Reagan (1981-1985); e, por outro lado, com a decadência da era do *Premier* Leonid Brézhnev (1964-1982) e dos sucessores imediatos, Yuri V. Andropov (1982-1984) e Konstantin Chernenko (1984-1985). Em termos gerais, o subperíodo de bipolaridade rígida foi o de maior competição, conflito e tensão internacional.[13]

Entretanto, o subperíodo de bipolaridade flexível coincidiu com um paulatino relaxamento de tensões entre as superpotências, favorecido pela implantação da *perestroika* e o "novo pensamento" na política exterior soviética dirigida pelo Secretário Geral Mikhail S. Gorbachëv (1985-1991), bem como o crescente pragmatismo do segundo governo do Presidente Ronald Reagan (1985-1989) e seu sucessor, George Bush (1989-1993).

4. Cenários da Segunda Guerra Fria

Afirmar que uma das principais características da Segunda Guerra Fria foi sua dimensão global implica, entre outras coisas, reconhecer que a lógica e as políticas inspiradas na tensão e competição Leste-Oeste terminaram provocando impacto mais ou menos significativo nas relações internacionais na maior parte do planeta.

No âmbito político, a tensão internacional do decênio 1979-1989 pode ser estudada em dois níveis articulados. Por um lado, nas relações entre as próprias superpotências e suas respectivas alianças estratégicas (especialmente, a OTAN e o Pacto de Varsóvia). Por outro lado, nos conflitos regionais do Terceiro Mundo.

No que diz respeito às relações entre as superpotências, convém ressaltar que durante a fase de bipolaridade rígida destacou-se: (a) a vigorosa competição hegemônica em distintos foros internacionais; (b) a guerra de propaganda; (c) a revitalização da carreira de armamentos, incluindo o polêmico projeto estadunidense de defesa estratégica conhecido como *"Star Wars"*; (d) o mútuo boicote a eventos científicos, culturais e esportivos; (e) a paralisia nas negociações multilaterais e bilaterais, particularmente naquelas sobre controle e verificação de armas nucleares; e, (f) muito especialmente, a instalação de mortíferos mísseis de alcance intermediário no teatro europeu e no nordeste de Ásia. Tudo isso sugere que as relações entre Washington e Moscou realmente eram conflituosas e inclusive antagônicas. Durante a fase de bipolaridade flexível, as tensões entre as superpotências começaram a relaxar, permitindo, por exemplo, a paulatina reativação de negociações sobre assuntos estratégicos – como o controle de armas nucleares – e alguns avanços no âmbito econômico e comercial.

No Terceiro Mundo, muitos conflitos sociopolíticos internos e internacionais preexistentes adquiriram a lógica Leste-Oeste quando as superpotências consideraram que intervir era conveniente para impulsionar os seus respectivos interesses estratégicos e/ou quando atores endógenos apelaram pela assistência de alguns dos blocos em competição. Deste modo, o viés ideológico socialismo-capitalismo transformou numerosos conflitos

internos (e inclusive tribais) em sangrentos cenários da Segunda Guerra Fria. Surge, assim, a noção de conflito regional no Terceiro Mundo, que é sumamente importante.

Em consequência, o termo *conflito regional* no Terceiro Mundo é utilizado, neste estudo, para referir-se a uma situação de aguda tensão e conflito armado gerado pela interação complexa entre fatores locais (e sub-regionais), por um lado, e influências, aspirações e pressões hegemônicas extra-regionais, por outro. Sendo que a interação entre pressões endógenas e exógenas ameaçou comprometer o envolvimento das duas superpotências da época, os Estados Unidos e a União Soviética, seja direta ou indiretamente (através dos seus respectivos aliados). Note-se, assim, a expressiva importância da lógica e das políticas inspiradas na confrontação, competição e tensão próprias da bipolaridade estratégica, política, econômica e ideológica, isto é, a lógica da Segunda Guerra Fria, que dominou a evolução da sociedade internacional entre 1979 e 1989. Portanto, um conflito regional supõe (ou supôs durante o decênio de 1980) a "internacionalização" ou "globalização" de uma crise local ou subregional, por meio da articulação de fatores essencialmente endógenos com pressões e aspirações hegemônicas de potências continentais e globais.

Dentre os conflitos regionais mais imporantes no Terceiro Mundo, no contexto global da Segunda Guerra Fria, vale ressaltar os seguintes: (a) América Central (Nicarágua, El Salvador, Guatemala, e com repercussões mais ou menos significativas em Granada, Cuba, Suriname, Colômbia etc.); (b) África Meridional (Angola, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Zaire etc.); (c) noroeste da África (Saara Ocidental, Marrocos, Argélia, etc.); (d) o chifre da África (Etiópia, Somália etc.); (e) Indochina (Camboja, Vietnam, China Tailândia,etc., também conhecida como a Terceira Guerra da Indochina); (f) Ásia Central (Afeganistão, URSS, Irã, Paquistão, China etc.); e, até certo ponto, (g) nordeste da Ásia (península coreana) e (h) Oriente Médio (conflito palestino-israelita, Líbano, Líbia, guerra Irã-Iraque, etc.).[14]

No âmbito econômico, a lógica do conflito Leste-Oeste expressou-se na intensificação das divergências entre doutrinas de economia política e a propaganda dos respectivos modelos de desenvolvimento econômico e social. Por um lado, Washington, Londres e alguns dos mais importantes organismos financeiros internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial) promoviam a implementação de economias liberais de mercado (Feinberg, 1983; Bitar, 1988; Bitar, 1984). Entretanto, Moscou e outros países socialistas destacavam as virtudes da economia de planificação centralizada com amplo predomínio do setor público.

Vale agregar que o conhecido modelo cepalino de industrialização pela substituição de importações e chamado de "desenvolvimento para dentro" – utilizado, desde o decênio de 1930, em alguns países da América Latina e do Caribe para promover a industrialização e o crescimento econômico – também foi objeto da disputa ideológica (Bulmer-Thomas, 1998). Por um lado, o modelo cepalino era positivamente avaliado pelos soviéticos, pois consideravam-no como um exemplo de modelo de desenvolvimento dirigido pelo Estado. Em contraste, o mesmo modelo foi duramente questionado por economistas e políticos de orientação neoliberal inspirados nos trabalhos teóricos de Friedrich von Hayek, Milton

Friedman e Michael Novak, nos chamados *"Reaganomics"* e, muito particularmente, no chamado "Consenso de Washington" – surgido a começos do decênio de 1980, para enfrentar a grave crise da dívida externa latino-americana sob a perspectiva do modelo de economia liberal de mercado. Portanto, trata-se de versão estilizada da conhecida dicotomia Estado-Mercado que, desde então, dominou grande parte do debate sobre economia política na América Latina e no Caribe (Feinberg, 1983; Cano, 2000; Bitar, 1984; Bitar, 1988; CEPAL, 2002).

No âmbito ideológico, a competição Leste-Oeste foi particularmente intensa e perturbadora. De um lado, o Presidente Reagan autoproclamava-se o abandeirado da democratização do mundo e, ao mesmo tempo, qualificava o regime soviético como totalitário e inclusive, de modo um tanto maniqueísta, também como o "Império do Mal". De outro, as lideranças soviéticas – fundamentadas nos tradicionais textos marxistas – afirmavam que, apesar da agressividade do (aparentemente) declinante imperialismo estadunidense, a "correlação de forças" no mundo inclinava-se inexoravelmente em favor do socialismo, em função das assim chamadas "leis da história", dos avanços tecnológicos da União Soviética e dos processos de libertação nacional no Terceiro Mundo. A partir de 1985, o Secretário Geral Mikhail S. Gorbachëv deu-se a tarefa de implementar uma série de reformas políticas e econômicas orientadas a fortalecer a declinante economia soviética, mas também a continuar promovendo a utopia socialista (Gorbachëv, 1987).

No âmbito estratégico, Washington e Moscou deram-se a tarefa de modernizar, reforçar e disciplinar as respectivas alianças estratégicas e acordos militares com aliados no Terceiro Mundo. Para vários autores, os intentos das superpotências para (re)impor a hegemonia em tais pactos militares (particularmente, a OTAN e o Pacto de Varsóvia) provocou não poucos conflitos Oeste-Oeste e Leste-Leste. Paralelamente, parece importante destacar que, com exceção da infame invasão a Granada (25 de outubro de 1983), não houve intervenção militar direta de uma superpotência contra um aliado da outra superpotência.[15] Essa não é uma constatação menor dado que, apesar das graves tensões globais, ambas potências conseguiram evitar que os numerosos conflitos regionais se transformassem em escaladas que eventualmente pudessem desembocar num assustador e dramático holocausto nuclear.

Convém agregar que, no final do decênio de 1980, ocorreram importantíssimas mutações estratégicas – com destaque para a queda do Muro de Berlim e a reunificação da Alemanha (Moniz Bandeira, 2001) – que marcaram o esgotamento total da aliança militar imposta pelos soviéticos na Europa Oriental e um evidente enfraquecimento do poder e da posição da União Soviética (e logo, da Rússia) no sistema internacional. Ao menos no teatro europeu, a queda do Muro de Berlim e a posterior implosão do bloco soviético terminou marcando o fim da Segunda Guerra Fria e a abertura de um novo período na história das relações internacionais contemporâneas (Castañeda, 1996; Chomsky, 1997; Chomsky, 1996; Ullman, 1996; Hurrell, 1996). Porém, parece importante ressaltar que, no caso de alguns conflitos regionais no Terceiro Mundo, a queda do Muro de Berlim não implicou automática ou necessariamente os seus respectivos esgotamentos, senão, uma oportunidade para se conseguir alcançar acordos políticos relativamente satisfatórios para todas as partes.

Finalmente, vale destacar que a América Latina, em geral, e a bacia do Caribe, em particular, também foram cenários importantes sob a perspectiva da história da Segunda Guerra Fria. Os conflitos inspirados na lógica e nas políticas da Segunda Guerra Fria foram muito evidentes na Nicarágua, El Salvador, Guatemala e Granada, e em menor medida e com outras características em Cuba, em Honduras, no Peru, na Costa Rica, no México, no Suriname, no Brasil, na Guiana, na Colômbia, na Venezuela, na Jamaica, no Chile, na Argentina, etc.

Possivelmente o mais expressivo da reação das nações latino-americanas e caribenhas frente às – perturbadoras, antijurídicas e imorais – aspirações e pressões hegemônicas das superpotências fosse a resistência e oposição às mesmas, bem como a revitalização do diálogo e da solidariedade intra-regional. Particularmente importante terminou sendo a criação de mecanismos de consulta e concertação política exclusivamente latino-americanos e caribenhos, tais como o Grupo de Contadora, o Grupo de Apoio a Contadora e o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política ou Grupo do Rio (GRIO). Sem esquecer que tais foros diplomáticos surgiram, entre outras razões, para procurar uma saída política, justa, equilibrada e duradoura para o conflito regional na América Central.[16]

5. Em busca de uma matriz disciplinar para a história da Segunda Guerra Fria

A Segunda Guerra Fria foi um período extremamente complexo na história das relações internacionais contemporâneas devido, entre outras razões, à particular articulação de variáveis próprias da política internacional com variáveis de natureza econômica, sociopolítica, ideológica, estratégica, ambiental etc. Ao mesmo tempo, o caráter dinâmico e denso do processo histórico no período permite que a Segunda Guerra Fria possa ser abordada por pesquisadores a partir de diferentes e freqüentemente antagônicas posições teórico-metodológicas.

Ditas posições teórico-metodológicas, ou "paradigmas" – no sentido kuhniano do termo (Kuhn, 1999; Pérez Ransanz, 2000)[17] – permitem construir uma "matriz disciplinar", isso é, um campo de tensão epistémica entre paradigmas ativos, verificáveis e em competição[18] que é própria para o estudo dos problemas colocados pela lógica e pelas políticas inspiradas na Segunda Guerra Fria. Aceitando o risco de parecer reducionista ou demasiado esquemático, é possível identificar pelo menos cinco paradigmas ou posições teórico-metodológicas básicas que formam parte da matriz disciplinar específica para o estudo da história da Segunda Guerra Fria[19]:

(a) *Teoria da Contenção do Expansionismo Soviético.* Originalmente proposta por George Kennan em famoso artigo publicado em 1947. Os teóricos e formuladores de política exterior inspirados nessa doutrina sustentavam que, desde o triunfo da Revolução Russa em 1917 e sobretudo a partir de 1945, a política exterior soviética havia se caracterizado pela

implantação de estratégia de longo prazo destinada a provocar a queda das sociedades capitalistas e substituí-las por regimes comunistas ou "de orientação socialista" (Podhoretz, 1980; Katsikas, 1982).

Portanto, a política exterior de Washington – e de outros países do assim chamado "Mundo Livre" – deveria caracteriza-se por persistente "contenção" das atribuídas ou alegadas aspirações expansionistas da "elite revolucionaria" soviética e dos seus aliados e clientes em todo o mundo. Sob essa perspectiva, as graves tensões internacionais do decênio de 1980 poderiam ser compreendidas e interpretadas como resultado da agressividade, expansionismo e aventureirismo da União Soviética e de seus aliados – particularmente intenso durante a segunda metade do decênio de 1970. Note-se que, da perspectiva da Casa Branca, o "expansionismo" soviético refletia-se claramente nos sucessos da Terceira Onda Revolucionária no Terceiro Mundo. Em consequência, durante o decênio de 1980, os Estados Unidos e outros países de Ocidente teriam de implementar renovada política de "contenção" do alegado expansionismo soviético. Isso cristalizou-se na adoção de um enfoque (neo)globalista da política exterior, que incluiu a chamada "doutrina Reagan" e suas *"roll back policies"*.[20]

Entre os autores mais importantes inspirados na Teoria da Contenção do Expansionismo Soviético destacaram-se intelectuais orgânicos de cunho neo-conservador, na sua maioria estadunidenses, tais como Norman Podhoretz, Aaron Wildavsky, Jiri Valenta, John Lewis Gaddis, Howard J. Wiarda, Francis Fukuyama e Jeane Kirkpatrick.[21]

(b) *Teoria do Imperialismo.* Em grande medida é o inverso do anterior, ao sugerir, em termos gerais, que as graves tensões que caracterizaram a Segunda Guerra Fria explicar-se-ia pela agressividade do imperialismo estadunidense, numa fase de declínio do seu poder hegemônico no mundo capitalista. Em outras palavras, os intelectuais inspirados na Teoria do Imperialismo, a qual por certo tem entre seus fundadores conhecidos autores como Hobson e Lenin, sugerem que a confrontação internacional do decênio de 1980 deveu-se – principalmente – à reação negativa dos grupos dominantes nos Estados Unidos, no Reino Unido e em outros países ocidentais – particularmente de parte dos segmentos neo-conservadores, também conhecidos como a "nova direita" – frente aos avanços nos processos de libertação nacional no Terceiro Mundo, à crescente capacidade estratégica dos soviéticos e ao persistente declínio da hegemonia estadunidense no mundo capitalista.

Entre os autores mais destacados que aproximaram-se aos problemas e desafios emanados da Segunda Guerra Fria inspirados ou influenciados pela Teoria do Imperialismo ressaltam-se Noam Chomsky, Dan Nabudere, Jonathan Steele, John Gittings, Alan Wolfe, Mike Davis, Henry Trofimenko, Eric Hobsbawn, Stanley Hoffmann e outros.

(c) *Teorias das Superpotências ou do conflito Norte-Sul.* A partir do decênio de 1950, começaram a aparecer um conjunto de propostas doutrinais que sugeriam que as tensões internacionais eram causadas – principalmente – pelo desejo, compartido, das duas

superpotências por impor seja: a) a hegemonia global ou b) um virtual condomínio hegemônico no mundo, mediante o disciplinamento dos respectivos aliados e clientes.

Possivelmente, a mais famosa dessas propostas doutrinais fosse a chamada Teoria dos Três Mundos, formulada por Mao Zedong.[22] Em termos gerais, dita teoria sugere que as relações internacionais pós-1945 teriam sido, na realidade, dominadas pela interação entre três grupos de nações (ou Mundos). O Primeiro Mundo seria conformado pelas duas superpotências (os Estados Unidos e a União Soviética), ambas empenhadas em conquistar a hegemonia global ou, caso isso não fosse imediatamente possível, em impor um condomínio hegemônico global. O Segundo Mundo seria composto pelos países industrializados da Europa Ocidental, Canadá e Japão. Entretanto, o Terceiro Mundo seria integrado por todos os países em desenvolvimento (incluída a própria China). De acordo com a racionalidade desta teoria, as nações do Terceiro Mundo, com o apoio das nações do Segundo Mundo, deveriam construir uma aliança estratégica anti-hegemônica orientada a conter e reverter as aspirações imperialistas ou neo-coloniais de ambas as superpotências.

Em outras palavras, as aspirações e pressões hegemônicas globais de Washington e Moscou somente poderiam ser controladas e derrotadas mediante a universal e persistente resistência das nações do Terceiro e Segundo Mundo. Sendo que nesse processo, a China poderia ter uma expressiva liderança anti- hegemônica.[23]

Variantes mais ou menos similares à Teoria dos Três Mundos foram mencionadas por autores de diferentes fontes de inspiração doutrinal, incluindo marxistas anti-soviéticos, "terceiro-mundistas" radicais, militantes conservadores e ultra-nacionalistas, anarquistas, "albaneses", "guevaristas", "maoístas", "dependencistas", "desenvolvimentistas", entre muitos outros. Todos eles com o comum denominador de atribuir as tensões internacionais da Segunda Guerra Fria às desiguais e conflituosas relações entre países com (espúrias) aspirações hegemônicas globais e países em desenvolvimento. Em outras palavras, tratava-se de reformulação da conhecida dicotomia Norte-Sul. Entre os autores mais importantes inspirados neste conjunto de propostas sobressaem-se o próprio Mao Zedong e sucessores, bem como Enver Hoxha, S. Neil Macfarlane, entre outros.

(d) *Teoria dos conflitos Leste-Leste e Oeste-Oeste.* Essa teoria sugere que a polarização das relações entre os blocos socialista e capitalista, no decênio de 1980, seria na realidade um mecanismo utilizado por ambas superpotências para revitalizar suas respectivas hegemonias ou para (re)impor um processo de disciplinamento sobre aliados e clientes – isso, partindo do suposto de que tais aliados e clientes teriam alcançado um crescente grau de autonomia econômica, política e militar durante o período de distensão ou *détente*, vigente durante grande parte do decênio de 1970.

Sob essa perspectiva, os investigadores da história da Segunda Guerra Fria poderiam analisar as divergências políticas, econômicas e estratégicas entre a potência hegemônica do Ocidente, isto é, os Estados Unidos, frente as outras nações ditas "ocidentais" na Europa,

na região Ásia-Pacífico e na América Latina e o Caribe (ou conflitos Oeste-Oeste). Por outro lado, os conflitos políticos, econômicos e estratégicos entre a potência hegemônica da comunidade socialista, quer dizer, a União Soviética, frente aos países de Europa do Leste e outros estados "orientados ao socialismo" (ou conflitos Leste-Leste). Em outras palavras, os autores inspirados nessa teoria sustentam que o verdadeiro conflito internacional, no contexto da história da Segunda Guerra Fria, dever-se-ia buscar nos processos de disciplinamento que as superpotências tinham pretendido realizar no interior de ambos os blocos políticos, econômicos e militares, justificando-o na agudização das tensões no eixo Leste-Oeste. Noam Chomsky e André Gunder Frank são alguns dos autores importantes que trabalham de acordo com essa perspectiva.

(e) Teoria do controle de armamentos. Sugere-se que uma considerável cota de responsabilidade pelas tensões internacionais do decênio de 1980 se deve atribuir às tendências expansivas e autonomistas do poder militar e dos "complexos militar-industrial"[24] das grandes potências. Dentre os autores mais conhecidos que defendem este paradigma destacam-se Mary Kaldor (1981) e especialmente Edward Thompson (1985).

Convém agregar que Thompson (1985) é o criador da "tese do exterminismo", onde se adverte sobre a grave ameaça que representavam a autonomia relativa dos mandos militares responsáveis pelas armas nucleares e a urgente necessidade de lutar pela paz, independentemente das posturas políticas pessoais, devido aos enormes riscos que implicava para a humanidade uma guerra nuclear total. Nesse sentido, não é estranho que essa linha de pensamento tenha terminado sendo tão popular entre os movimentos ambientalistas ou "verdes" e pacifistas, sobretudo na Europa Ocidental.

Em suma, é possível constatar a existência de um conjunto de perspectivas epistemológicas (ou "paradigmas") a partir dos quais é possível aproximar-se dos problemas e desafios de investigação e do debate acadêmico específico sobre a problemática colocada pela história da Segunda Guerra Fria. Analisar esses e outros paradigmas a partir da perspectiva da matriz disciplinar – entendida como campo de tensão epistémica entre paradigmas ativos, verificáveis e em competição – é pertinente, na medida que cada uma das posições teórico-metodológicas permite apreciar parcialmente a complexidade dos problemas de investigação próprios desta riquíssima temática.

Em outras palavras, está-se à frente de uma matriz disciplinar composta por paradigmas que oferecem explicações parciais dos acontecimentos mundiais, mas que, definitivamente, não conseguiram esgotar os variados objetos de estudo da subespecialidade. Nessa ordem de idéias, todas as posições teórico-metodológicas são válidas, porém nenhuma é hegemônica. Todas gozam de um considerável poder explicativo e de convocatória, mas também de limitações operacionais.

6. Considerações finais

Tradicionalmente, os historiadores oferecem interpretações com alto poder explicativo de processos econômicos, sociopolíticos e estratégicos muito tempo depois de que tais acontecimentos ocorreram. No caso da política internacional durante o decênio de 1980, ainda não há – entre a comunidade acadêmica de historiadores das relações internacionais – conceito cristalizado que logre explicar de maneira geral os diferentes acontecimentos que tiveram lugar.

A noção de Segunda Guerra Fria, uma vez constatado seu considerável poder explicativo, pode ser útil e pertinente não somente para nomear um período claramente diferenciado na história das relações internacionais contemporâneas; fornece também aliciente capaz de estimular pesquisas básicas em arquivos públicos e privados relacionados aos diferentes problemas-objeto vinculados diretamente ou articuláveis com a temática (sobretudo na América Latina e no Caribe).

Efetivamente, existe um conjunto abrangente e diversificado de tópicos de natureza sociopolítica, econômica, ideológica, cultural e estratégica – todos eles articulados entre si – suscetíveis de ser estudados em diferentes dimensões espaciais (global, continental, regional, nacionais, e inclusive locais). Naturalmente, escapa às pretensões deste artigo desenvolver análise profunda e interdisciplinar dos diferentes acontecimentos perturbados pela lógica e pelas políticas relacionadas à Segunda Guerra Fria. Em compensação, um dos propósitos deste artigo é convidar aos colegas historiadores das relações internacionais contemporâneas da América Latina e do Caribe a assumir o desafio de abordar um período pouco pesquisado e extremamente interessante, como o decênio de 1980.

Notas

1 Rubrica ilegível [possivelmente do Secretário-Geral do Itamaraty, Embaixador João Baena Clemente Soares] a Ministro de Estado, Memorando confidencial (SG/03), Brasília, 9.1.1980, Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores: Cx J06 1980 (11).

2 A menos que se prove o contrário, o primeiro artigo acadêmico que deu conta da polarização e grave deterioração das relações Leste-Oeste foi publicado em 1980 pelo historiador britânico Edward Thompson (1985). Nessa pioneira análise, Thompson adverte que a possibilidade real de uma guerra nuclear total e o suicídio coletivo da humanidade seriam os principais acontecimentos do que dito autor chamou "estado final da civilização." As atitudes que favoreciam dito holocausto foram chamadas "exterminismo."

3 O termo "hegemonia", segundo Adam Watson (1997: 147), ao ser aplicado no estudo da história das relações internacionais, pode ser entendido, vale insistir, como "the ability of the most powerful states to determine the nature of the [international] society, and especially its practice."

4 Agradeço ao Prof. Dr. Amado Luiz Cervo a gentileza de ter me proporcionado uma cópia do artigo do historiador Ennio di Nolfo – dito artigo foi apresentado ante o XIX Congresso Internacional de Ciências Históricas, levado a cabo na cidade de Oslo (Noruega), entre os dias 6 e 13 de agosto de 2000.

5 Dito período pós-Segunda Guerra Fria, aparentemente, concluiu no dia 11 de setembro do 2001, com os dramáticos ataques – ditos – “terroristas” a duas importantes cidades estadunidenses (Washington e Nova York) e, posteriormente as campanhas militares encabeçadas pelos Estados Unidos contra o Afeganistão e o Iraque.

6 No que diz respeito ao persistente incremento da capacidade estratégica e política dos soviéticos, particularmente durante a segunda metade do decênio de 1970, deve se ter presente que quando o Secretário Geral Leonid Brézhnev e sua equipe ascenderam às máximas instâncias de poder na União Soviética (em 1964), um dos propósitos principais do seu governo foi a transformação do seu país de potência regional euro-asiática numa verdadeira superpotência mundial. Para tanto considerou-se que seria necessário alcançar a paridade nuclear com os Estados Unidos e modernizar as suas forças convencionais – particularmente a marinha (de guerra e mercante). Isso, por sua vez, permitiria projetar poder em todo o planeta e ampliar as suas relações com todas as regiões do Terceiro Mundo (Kanet, 1989a; Kanet, 1989b; Duncan, 1988; Katsikas, 1982: Capítulo 1; Gelman, 1985).
Durante a década dos setenta, a União Soviética alcançou a paridade nuclear com os Estados Unidos. Paradoxalmente, isso permitiu o êxito das negociações sobre limitação de armamentos estratégicos (SALT I) e cooperação em outros âmbitos. Porém, a *détente* com os países de Ocidente não impediu o lançamento de uma expressiva ofensiva diplomática, ideológica e inclusive militar de Moscou – e de alguns dos seus aliados, especialmente de Cuba e do Vietnã – no Terceiro Mundo. Nesse sentido, as mutações no pensamento soviético sobre as possibilidades reais da luta armada revolucionária no Terceiro Mundo, a transferência de armas para “movimentos de libertação nacional”, e as intervenções soviético-cubanas em Angola (1975) e Etiópia (1977) terminaram sendo cruciais para compreender e interpretar o novo rol global que os soviéticos estavam adquirindo. Segundo a semântica soviética, os seus novos aliados no Terceiro Mundo eram uma prova da nova “correlação de forças” em favor do socialismo. Ademais, novamente, Moscou teria valorizado o crescente “potencial revolucionário” do Terceiro Mundo. Portanto, era (ou parecia) necessário continuar oferecendo respaldo econômico, político, logístico e ideológico a: 1) regimes “progressistas” ou “popular-democráticos”, e 2) movimentos de libertação nacional no Oriente Médio, Sudeste de Ásia, África Austral e, junto à “elite revolucionaria” cubana, na América Latina e no Caribe (Castañeda, 1993; Fukuyama, 1987; Kempton, 1989: Capítulo 1).
Em suma, o ativismo soviético no Terceiro Mundo durante a década de 1970 pode ser compreendido e interpretado em função da articulação de uma série de variáveis e ambientes favoráveis às aspirações de Moscou e seus aliados no Terceiro Mundo (Kanet, 1989a). Dentre elas podem ser citadas as seguintes: (a) a obtenção da paridade nuclear frente aos Estados Unidos; (b) o crescimento das condições e capacidades convencionais de projeção de poder para o Terceiro Mundo, particularmente no que diz respeito à frota mercante, à armada e à aviação de grande autonomia; (c) o surgimento de “oportunidades” não previstas nem causadas pelos soviéticos – por exemplo, a queda do império colonial português na África ou a queda do Imperador da Etiópia –, mas que ofereciam excelentes perspectivas para modificar a “correlação de forças” em favor do “socialismo realmente existente”; (d) as afinidades com os movimentos de libertação nacional de inspiração marxista e as demandas por reformas econômicas, políticas e sociais no Terceiro Mundo; (e) o aparente declínio da hegemonia dos Estados Unidos no mundo, provocada principalmente pela derrota militar na Segunda Guerra de Indochina ou de Vietnã, o escândalo politico-moral de Watergate, e a crises econômica global originada pelo esgotamento do sistema de Bretton Woods e a primeira crise do petróleo; e, (f) a relativa fortaleza e determinação da economia soviética para financiar os altos custos que implicava

subsidiar "outras Cubas" – e novos "Vietnams" – na Ásia, África e América Latina e no Caribe em troca do alinhamento de tais governos e movimentos revolucionários aos desígnios hegemônicos – o "social-imperialistas", como preferiam chamar os teóricos chineses das relações internacionais – de Moscou.

[7] A "Terceira Onda Revolucionária" no Terceiro Mundo iniciou, em 1974, com a "Revolução dos Cravos", em Portugal (25 de abril), e a queda do Imperador etíope Haile Selassie (14 de setembro). A Terceira Onda Revolucionária (1974-1980) incluiu um grupo de 14 países: sete africanos (Etiópia, Guinea-Bissau, Moçambique, Cabo Verde, São Tome e Príncipe, Angola e Zimbabwe), cinco asiáticos (Kampuchea, Vietnã, Laos, Afeganistão e Irã) e dois da América Latina e do Caribe (Granada e Nicarágua). Obviamente, dito conjunto de países é muito diverso. Não todos terminaram adotando uma "orientação socialista", segundo a semântica soviética da época. Porém, quase todos assumiram uma política crítica no que diz respeito à hegemonia do Ocidente, particularmente dos Estados Unidos, no Terceiro Mundo (Katsikas, 1982; Hobsbawn, 1998: Capítulo XV). Estrategicamente, os casos mais importantes foram os de Irã, Angola e Nicarágua.

[8] Detalhes em: Harry Gelman (1985), Suzanne Jolicoeur Katsikas (1982: Capítulo 1), Eric Hobsbawn (1998), José Flávio Sombra Saraiva (1997), Mike Davis (1981), John Ehrman (1995), Fred Halliday (1986), Robert Pastor (1992: Capítulo 3; 1995), Thompson (1985), Alan Wolfe (1981), Atílio Borón (1981), Henry Trofimenko (1981), Lars Schoultz (1987, 2000); Noam Chomsky (1997, 1996) e Moniz Bandeira (1998).

[9] Detalhes sobre a origem e a evolução do conceito "libertação nacional" em MacFarlane (1985).

[10] Sob a perspectiva de Washington, o acordo tácito da *détente* incluía a aceitação da paridade nuclear entre as superpotências, em troca da estabilidade e do des-incentivo de parte do Kremlin às atividades revolucionárias no Terceiro Mundo.

[11] Surpreendentemente, agora sabe-se que tanto a decisão política do Kremlin que culminou com a intervenção militar soviética no Afeganistão, como a decisão dos membros da OTAN para aumentar os seus orçamentos de defesa e instalar mísseis de alcance intermediário em vários países da Europa Ocidental – com o propósito de restabelecer o aparente desequilíbrio estratégico, no teatro europeu, provocado, segundo se argumentou em Bruxelas, pela instalação de misses soviéticos SS-20, desde 1977, em vários países do Pacto de Varsóvia – foram tomada na mesma data, no dia 12 de dezembro de 1979.

[12] Na realidade, durante todo o mês de dezembro de 1979, tropas soviéticas tinham sido transferidas para o Afeganistão de maneira mais ou menos encoberta. Em todo caso, foi no dia 27 de dezembro de 1979 que ocorreu o golpe de Estado que provocou a queda do Primeiro Ministro Hafizullah Amin, e a sua substituição pelo Babrak Karmal – que então era Embaixador do seu pais em Praga. Simultaneamente, teve lugar a maciça penetração de tropas soviéticas no país da Ásia Central.

[13] Com certeza, 1983 pode ser considerado como um dos anos mais perigosos e dramáticos nas relações Leste-Oeste, desde a crises dos mísseis soviéticos em Cuba (em 1962). Aquele foi um ano que começou com o anúncio da "Iniciativa de Defesa Estratégica" dos Estados Unidos. Continuou com a queda de um avião civil de passageiros sul-coreano sobre o espaço aéreo soviético, a prolongada agonia do Secretário Geral Yuri V. Andropov, a invasão de Granada (outubro), os exercícios militares da OTAN (Able Acher 83), a instalação de modernos e mortíferos mísseis estadunidenses de alcance intermediário em vários países da Europa Ocidental, e finalizou com a ruptura das negociações soviético-estadunidenses sobre controle e verificação de armas nucleares. Sem esquecer a vigorosa guerra de propaganda e a retórica militarista que implantou-se em Washington e Moscou.

14 A lista completa dos conflitos sociopolíticos domésticos que adquiriram algum tipo de conotação Leste-Oeste é bastante ampla. De fato, em maio de 1980, além dos casos acima citados, tinha situações de insurgência em: Birmânia, Etiópia, Índia, Líbano, Filipinas, África do Sul, Namíbia, Síria, Tailândia, Turquia, Saara Ocidental, Guatemala, Irã, Chade, Colômbia, Peru, dentre outros. Ao mesmo tempo, existiam potenciais conflitos sociopolíticos em: Argentina, Chile, Argélia, Bangladesh, Egito, Jamaica, Libéria, Paquistão, Iugoslávia, Tunísia, Rhodesia/Zimbabwe, Arábia Saudita e Indonésia.
Convém agregar que, em termos gerais, os principais atores estatais da Segunda Guerra Fria terminaram sendo: Estados Unidos, União Soviética, China, Alemanha, Cuba, Israel, Vietnã, África do Sul, Índia, Reino Unido, Angola, Arábia Saudita, Líbia, França, Irão e Nicarágua. É surpreendente constatar que a posição geopolítica e o componente ideológico fizeram de alguns países em desenvolvimento – como a Nicarágua, Granada, El Salvador, Moçambique, Cuba, Camboja, Afeganistão, Líbia ou Coréia do Norte – atores de primeiro nível no conflito Leste-Oeste. Isso é possível atribuir, ao menos em parte, ao caráter global da política internacional no contexto da Segunda Guerra Fria.

15 Ainda assim, as estratégias de "conflito de baixa intensidade", implementadas por Washington – e inspiradas na assim chamada "doutrina Reagan" – contra regimes considerados marxista-leninista (Nicarágua, Camboja, Angola, Moçambique, Afeganistão) erigeram-se em verdadeiras e ilegais agressões indiretas contra ditos Estados (Carpenter, 1986; Gleijeses, 1986; Schoultz, 1987; Schoultz, 2000; Pastor, 1987, Lowenthal, 1990; Rouquié, 1994; Carr e Ellner, 1993; Chomsky, 1996; Chomsky, 1997).

16 Detalhes em: Blasier (1989, 1985), Bulmer-Thomas (1998), Burns (1987), Cano (2000), Rouquié (1994), Plastino e Bouzas (1985), Pastor (1992, 1987), Moniz Bandeira (1999, 1998, 1993), Martz (1995), Lowenthal (1990), Hirst (1987), Gleijeses (1986), Frohmann (1990), Duncan (1989, 1988), Carothers (1991), Carr e Ellner (1993), Castañeda (1996, 1993), Chomsky (1987), entre outros.

17 No seu famoso texto "A Estrutura das Revoluções Científicas", Thomas Kuhn definiu o termo paradigma como "realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante certo tempo, proporcionam modelos de problemas e soluções a uma comunidade científica" (Kuhn, 1999: 13). Nesse sentido, a noção de paradigma incluiria um amplo espectro de fatores que incidiriam no trabalho científico, incluindo: leis, teorias, modelos, metodologias, tradições instituições, crenças, valores, prejuízos, relações de poder, etc. Posteriormente, na "Pós-data" do mesmo livro de 1969, Kuhn reformulou a sua definição da noção de paradigma em dois sentidos: "Por uma parte significa toda a constelação de crenças, valores, técnicas, etc., que compartilham os membros de uma comunidade dada. Por outra parte, denota uma espécie de elemento de tal constelação, as concretas soluções de problemas que empregadas como modelos ou exemplos, podem substituir regras explícitas como base de solução dos restantes problemas da ciência normal" (ibidem: 269). Veja-se, também, Pérez Ransanz (2000).

18 Uma "matriz disciplinar", de acordo com a proposta kuhniana, pode ser entendida como um campo de tensão epistémica no qual vários paradigmas – com diferente capacidade explicativa e de convocatória – competem entre si, tratando de alcançar um consenso o mais abrangente possível sobre um problema-objeto específico. Isso no marco de um debate rigoroso entre os participantes de uma comunidade acadêmica especializada. Vale agregar que nas ciências sociais e, particularmente, nas ciências históricas, normalmente nenhum paradigma termina superando ou anulando definitivamente a outro paradigma. Portanto, a matriz disciplinar tende, por natureza, a ser dinâmica e em constante evolução.

19 Vale notar que a maioria das posições teórico-metodológicas foram eventualmente utilizadas por governos ou organizações de diferente natureza como plataformas doutrinais para justificar

determinadas decisões de caráter político, econômico, estratégico, etc. Em consequência, a matriz disciplinar permite apreciar o árduo debate de idéias e ideologias entre intelectuais orgânicos com interesses particulares. Isso num contexto global de grande tensão internacional.

20 Em termos operativos, a assim chamada "doutrina Reagan" implicava, entre outras cosas, o aberto apoio diplomático, financeiro e militar do governo estadunidense a grupos e organizações insurgentes anticomunistas que lutavam contra regimes de "orientação socialista", instaurados principalmente no marco da Terceira Onda Revolucionária no Terceiro Mundo. Neste sentido, a intenção declarada de Washington era "reverter" ou "fazer retroceder" governos "progressistas", "antiimperialistas" ou simplesmente "hostis" (Afeganistão, Angola, Cuba, Etiópia, Granada, Irã, Laos, Kampuchea, Nicarágua, Moçambique, Suriname, Vietnã, Yemen do Sul, etc.). Isso, mediante uma mistura de pressão diplomática, econômica, ideológica e militar ("*roll back policies*"). Detalhes em: Carpenter (1986), Schoultz (1987), Chomsky (1997, 1996), Rouquié (1994), Pastor (1992, 1987), Castañeda (1993) e Gleijeses (1986).

21 Detalhes em Ehrman (1995).

22 A teoria maoísta dos Três Mundos tem como antecedente direto a noção de "zona intermédia", que o próprio Mao construiu na década de 1950 para interpretar as tendências do sistema internacional. A noção "zona intermédia" terminou sendo particularmente útil no que se refere ao estudo das condições e possibilidades das nações asiáticas, africanas e latino-americanas, e sua relação com a pugna entre o "imperialismo" estadunidense e o "social-imperialismo" soviético pela hegemonia global. Em termos operativos, a noção da "zona intermédia" sugere que a luta real entre as superpotências pela hegemonia global, no contexto da Guerra Fria, não tinha lugar no teatro europeu, mas no vasto e diverso conjunto de nações do Terceiro Mundo. Nesse sentido, sob a perspectiva maoísta, tanto o imperialismo estadunidense como o social-imperialismo soviético, estariam empenhados, primeiro, em dominar as nações do Terceiro Mundo, para logo, agredirem-se mutuamente. No interlúdio, no entanto, predominaria um condomínio hegemônico favorável para ambas superpotências, mas em prejuízo dos interesses das nações do Terceiro Mundo. A Teoria dos Três Mundos foi apresentada, publicamente, por Deng Xiaoping, em abril de 1974, na Assembléia Geral da ONU.

23 Em 1975, introduziu-se uma modificação na Teoria dos Três Mundos ao afirmar-se que apesar de ambas as superpotências continuarem com suas aspirações hegemônicas, a URSS parecia muito mais ameaçadora e agressiva que os Estados Unidos, devido à derrota militar desta na Segunda Guerra da Indochina e ao aparente declínio de seu poderio econômico e militar. Nesse sentido, as nações do Terceiro Mundo deveriam resistir com maior ênfases ao assim chamado "social imperialismo" soviético.

24 A noção "complexo militar-industrial" alude a uma "coalition of powerful groups and bodies that share economic, institutional, or political interest in intensfying defense expediture" (Mintz, 1985: 624). Normalmente, um complexo militar-industrial integra-se por: a) burocracia militar, b) industrias de armamento (públicas, privadas e mistas), c) autoridades políticas e militares, d) instituições de ciência e tecnologia vinculados ao setor da defesa e e) exportadores e comerciantes de armamento. Todos estes atores criam e mantém um consenso estratégico favorável à expansão do complexo militar-industrial sobre as reais necessidades de defesa do Estado. A idéia do complexo militar-industrial popularizou-se, em 1961, quando o Presidente Eisenhower advertiu publicamente ao povo e ao governo dos Estados Unidos sobre os perigos das tendências expansivas e influências políticas da poderosa coalizão que girava em torno do complexo militar-industrial estadunidense (Kaldor, 1981: Capítulo 3).

Bibliografia

BITAR, Sergio (1988): “Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 34; pp. 45-63.

_____ (1984): “De la Alianza para el Progreso a la Magia del Mercado. Política Económica de los Estados Unidos hacia América Latina”, *in* Sergio Bitar e Carlos J. Moneta (comp.): *Política Económica de Estados Unidos en América Latina/ Documentos de la administración Reagan*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano; pp. 9-41.

BLASIER, Cole (1989): *The Giant’s Rival/ The USSR and Latin American* Pittsburgh (EUA): University of Pittsburgh Press.

_____ (1985): *The Hovering Giant/ U.S. Responses to Revolutionary Change in Latin America 1910-1985*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

BORÓN, Atilio (1981): “Latin America: Between Hobbes and Friedman”, *New Left Review*, Nº 130; pp. 45-66.

BULMER-THOMAS, Victor (1998): *La Historia Económica de América Latina desde la Indenpendencia*, Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.

BURNS, E. Bradford (1987): *At War in Nicaragua/ The Reagan Doctrine and the Politicis of Nostalgia*, New York: Horper and Row.

CANO, Wilson (2000): *Soberania e Política Econômica na América Latina*, São Paulo: Editora UNESP/ UNICAMP/FAPESP.

CAROTHERS, Thomas (1991): *In the name of Democracy/ U.S. Policy toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley: University of California Press.

CARPENTER, Ted Galen (1986): “U.S. Aid to anti-communist rebels: the ‘Reagan Doctrine’ and its pitfalls”, *Policy Analisis*, N° 74; na Internet: [www.cato.org/pubs/pas/pa074.html].

CARR, Barry e Steve ELLNER, org. (1993): *The Latin American Left/ From the Fall of Allende to Perestroika*, Boulder e Londres: Westview Press.

CASTAÑEDA, Jorge (1996): “América Latina y la terminación de la Guerra Fría: Un ensayo sobre la frustración”, *in* Abraham F. Lowenthal e Gregory F. Treverton (comp.): *América Latina en un mundo nuevo*, Cidade do México: Fondo de Cultura Económica; pp. 40-69.

_____ (1993): *La Utopía Desarmada/ Intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*, Buenos Aires: Ariel.

CEPAL (2002): *Globalización y desarrollo*, Santiago do Chile: Nações Unidas.

CERVO, Amado Luiz (2001): *Relações Internacionais da América Latina/ Velhos e novos paradigmas*, Brasília: IBRI/Fundação Alexandre Gusmão.

CHOMSKY, Noam (1997): *World Orders, Old and New*, Londres: Pluto Press.

_____ (1996): *O que o Tio Sam realmente quer*, Brasília: Editora Universidade de Brasília.

_____ (1987): “U.S. Polity and Society: The Lessons of Nicaragua”, *in* Thomas Walker (ed.): Reagan versus the Sandinistas/ The Undeclared War on Nicaragua, Boulder: Westview Press; pp. 285-310.

_____, Jonathan STEELE e John GITTINGS (1985): *Superpotencias en Coalisión/ La nueva guerra fría de los años ochenta*, Madrid: Editorial Debate.

DAVIS, Mike (1981): “The New Right’s Road to Power”, *New Left Review*, Nº 128; pp. 28-49.

DEIBEL, Terry L. e John Lewis GADDIS; ed. (1986): *Containment/ Concept and Policy*, Washington: National Defense University Press.

DI NOLFO, Ennio (2000): "The Cold War: Definitions and Chronology", comunicação apresentada no XIX Congresso Internacional das Ciências Históricas, Oslo (Noruega).

DUNCAN, W. Raymond (1989): "Cuban-Soviet Relations: Directions of Influence", *in* Edward Kolodziej e Roger E. Kanet (editores): *The Limits of Soviet Power in the Developing World*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press; pp.65-93.

_____ (1988): "Soviet Interest in Latin America: New Opportunities and Old Constraints", *in* Bruce Larkin (editor): *Vital Interest/ The Soviet Issue in U.S. Central American Policy*, Boulder: Lynne Rienner Publishers; pp. 371-398.

EHRMAN, John (1995): *The Rise of Neoconservatism/ Intellectuals and Foreign Affairs 1945-1994*, New Haven e Londres: Yale University Press.

ELLACURÍA, Ignacio (1981): "La declaración conjunta mexicano-francesa sobre El Salvador", *Estudios Centroamericanos*, Año XXXVI, Nº 395; pp. 845-866.

FEINBERG, Richard E. (1983): "Reaganomics and the Third World", *in* Kenneth A. Oye, Robert J. Lieber e Donald Rothchild (ed.): *Eagle Defiant/ United States Foreign Policy in the 1980s*, Boston: Little, Brown and Company; pp. 131-165.

FROHMANN, Alicia (1990): *Puentes sobre la Turbulencia/ La Concertación Política Latinoamericana en los Ochenta*, Santiago de Chile: FLACSO.

FUKUYAMA, Francis (1987): "Patterns of Soviet Third World Policy", *Problems of Communism*, vol. XXXVI, N° 5, Washington: USIS; pp. 1-13.

GELMAN, Harry (1985): "Rise and Fall of Détente", *Problems of Communism*, N° 2; pp. 51-72.

GLEIJESES, Piero (1986): "The Reagan Doctrine and Central America", *Current History/ A Journal of Contemporary World Affairs*, vol. 85, N° 515; pp. 401-437.

GORBACHEV, Mikhail (1987): *Perestroika/ Novas Idéas para o Meu País e o Mundo*, São Paulo: Editora Best Seller.

HALLIDAY, Fred (1986): *The Making of the Second Cold War*, 2ª ed., Londres: Verso.

HIRST, Mónica, comp. (1987): *Continuidad y Cambio en las Relaciones América Latina/Estados Unidos*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

HOBSBAWN, Eric (1998): *Historia del Siglo XX*, Buenos Aires: Crítica.

HOFFMANN, Stanley (1983): *La Nouvelle Guerre Froide*, Paris: Berger-Levrault.

HUNTINGTON, Samuel (1997): *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*, Rio de Janeiro: Editora Objetiva.

_____ (1991): *The Third Wave/ Democratization in the late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.

HURRELL, Andrew (1996): "Regionalismos en las Américas", *in* Abraham F. Lowenthal e Gregory F. Treverton (comp.): *América Latina en un mundo nuevo*, Cidade do México: Fondo de Cultura Económica; pp. 199-226.

JAGUARIBE, Helio, comp. (1982): *La Política Internacional de los Años 80/ Una perspectiva latinoamericana*, Buenos Aires: Editorial Belgrano.

KALDOR, Mary (1981): *The Baroque Arsenal*, New York: Hill and Wang.

KANET, Roger E. (1989a): "The Evolution of Soviet Policy toward the Developing World: From Stalin to Brezhnev", *in* Edward Kolodziej e Roger E. Kanet (editores): *The Limits of Soviet Power in the Developing World*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press; pp. 36-61.

_____ (1989b): "Reassessing Soviet Doctrine: New Priorities and Perspectives", *in* Edward Kolodziej e Roger E. Kanet (editores): *The Limits of Soviet Power in the Developing World*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press; pp. 397-425.

KATSIKAS, Suzanne Jolicoer (1982): *The Arc of Socialist Revolutions/ Angola to Afghanistan*, Cambridge: Schenkman Publishing Company.

KEMPTON, Daniel R. (1989): *Soviet Strategy toward Southern Africa/ The National Liberation Movement Connection*, Nueva York: PRAEGER.

KUHN, Thomas (1999): *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, *Breviarios* N° 213, Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.

LOWENTHAL, Abraham (1990): *Partners in Conflict/ The United States and Latin American in the 1990s*, Baltimore: The John Hopkins Universtity Press.

LYNN GROUND, Richard (1984): "Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional", *Revista de la CEPAL*, N° 23; pp. 47-84.

MACFARLANE, S. Neil (1985): *Superpower Rivalry & 3rd World Radicalism: The idea of national liberation*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

MARTZ, John D., ed. (1995): *United States Policy in Latin America/ A Decada of Crisis and Challenge*, Lincoln e Londres: University of Nebraska Press.

MINTZ, Alex (1985): "The Military-Industrial Complex: American Concepts and Israeli Realities", *The Journal Conflict Resolution*, Beverly Hills: Sage Publications; pp. 623-639.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2001): *A Reunificação da Alemanha/ Do Ideal Socialista ao Socialismo Real*, 2ª ed., São Paulo: Global Editora e Brasília: Editora Universidade de Brasília.

_____ (1999): *Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização/ II – Rivalidade Emergente*, 2ª ed. rev. e ampl., São Paulo: Editora SENAC São Paulo.

_____ (1998): *De Martí a Fidel/ A Revolução Cubana e a América Latina*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____ (1993): *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina/ O Continente nas Relações Argentina-Brasil (1930-1992)*, São Paulo: Editora Ensaio/EDUNB.

PASTOR, Robert A. (1992): *Whirlpool/ U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean*, Princeton: Princeton University Press.

_____ (1987): *Condemned to Repetition/ The United States and Nicaragua*, Princeton: Princeton University Press.

PÉREZ RANSANZ, Ana Rosa (2000): *Kuhn y el cambio científico*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

PLASTINO, Carlos Alberto e Roberto BOUZAS, org. (1985): *A América Latina e a Crise Internacional*, Rio de Janeiro: Edições GRAAL/Instituto de Relações Internacionais da PUC/RJ e México: Instituto de Estudios de Estados Unidos-CIDE.

PODHORETZ, Norman (1980): *The Present Danger*, New York: Simon and Schuster.

ROUQUIÉ, Alain (1994): *Guerras y paz en América Central*, trad. de Daniel Zadunaisky, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

SARAIVA, José Flávio Sombra (1997): "Détente, diversidade, intranqüilidade e ilusões iguliataristas (1969-1979)", *in* José Flávio Sombra Saraiva (organizador): *Relações Internacionais Contemporâneas/ Da construção do mundo liberal à globalização*, Brasília: Paralelo 15, Coleção Relações Internacionais e Política; 279-302.

SCHOULTZ, Lars (2000): *Estados Unidos: poder e submissão/ Uma história da política norte-americana em relação à América Latina*, Bauru: Editora da Universidade do Sagrado Coração (EDUSC).

_____ (1987): *National Security and United States Policy toward Latin America*, Princeton: Princeton University Press.

SHULMAN, Marshall, ed. (1986): *East-West Tensions in the Third World*; New York e Londres: The American Assembly/W.W. Norton & Company.

STEPAN, Alfred (1988): *Rethinking Military Politics/ Brazil and the Southern Cone,* Princeton: Princeton University Press.

STEPHANSON, Anders (1996): "Fourteen Notes on the very concept of the Cold War", Nueva York: Columbia University; na Internet: [www2.h-net.msu.edu/~diplo/stephanson.html].

THOMPSON, Edward (1985): "Notas sobre el exterminismo, o estágio final da civilização", *in* Edward Thompson *et alli.*: *Exterminismo e Guerra Fria*, São Paulo: Editora Brasiliense; pp. 3-31.

TROFIMENKO, Henry (1981): "The Third World and the U.S.-Soviet Competition: a Soviet view", *Foreign Affairs*, vol. 59, N° 5; pp. 1021-1040.

ULLMAN, Richard H. (1996): "Los Estados Unidos, América Latina y el mundo después de la Guerra Fría", *in* Abraham F. Lowenthal e Gregory F. Treverton (comp.): *América Latina en un mundo nuevo*, Cidade do México: Fondo de Cultura Económica; pp. 23-39.

WATSON, Adam (1997) *The Limits of Independence/ Relations between states in the modern world,* Londres: Routledge.

WILDAVSKY, Aaron, org. (1983): *Beyond Containment/ Alternative American Policies toward the Soviet Union*, San Francisco: ICS Press.

WOLFE, Alan (1981): "Sociology, Liberalism, and the Radical Right", *New Left Review*, nº 128; pp. 3-27.

O PAPEL DO LEGISLATIVO NAS NEGOCIAÇÕES DO MERCOSUL E DA ALCA

João Augusto de Castro Neves*

Resumo

O artigo tem como objetivo avaliar a relação entre o poder Executivo e o poder Legislativo na formulação da política externa brasileira que abrange os acordos econômicos de integração regional, o Mercosul, e de integração hemisférica, a Alca. O autor afirma que a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, na formulação da política externa brasileira de cooperação regional, é mais complexa do que a divisão de autoridade presente no texto constitucional pressupõe.

Abstract

The article evaluates the relationship between the Executive and Legislative power in the Brazilian foreign policy making process that covers the economic agreements of regional integration, the Mercosul, and hemispherical integration, the FTAA. The author argues that the relationship between the Executive and Legislative in devising the Brazilian foreign policy related to regional cooperation is more complex than the division of the authority embodied in the constitutional text supposes.

Introdução

As discussões sobre os rumos da política externa brasileira raramente ocupam espaço na agenda política do país. Em princípio, dois fatores se destacam como responsáveis por essa característica da política brasileira. Em primeiro lugar, a existência de uma burocracia especializada e institucionalizada, o Serviço Exterior Brasileiro, faz com que a formulação da política externa brasileira seja um processo praticamente insulado do restante das instituições estatais, ou seja, distante de influência político-partidária[1]. Em segundo lugar, há o relativo desinteresse dos representantes políticos brasileiros sobre as questões internacionais, que ainda não repercutem significativamente em debates eleitorais. Trata-se, ainda, de situação onde existe assimetria nas atribuições do poder Executivo e do poder Legislativo em relação à elaboração e à execução da política externa brasileira.

O presente artigo tem por objetivo avaliar a relação entre o poder Executivo e o poder Legislativo na formulação da política externa brasileira que abrange os acordos econômicos de integração regional, o Mercosul, e de integração hemisférica, a Alca. Dois motivos estimulam o cumprimento da tarefa proposta acima. O primeiro é o fato de a aproximação econômica e política com a Argentina, depois ampliada para o Mercosul, ser a principal operação de política externa executada pelo Estado

* Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Este trabalho, apresentado no encontro anual da ANPOCS, em 2002, é versão adaptada da Dissertação de Mestrado “A Participação do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira: o caso do Mercosul”, defendida pelo autor no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), em março de 2002, sob a orientação da professora Maria Regina Soares de Lima.

brasileiro desde meados da década de 80, ou seja, processo que já dura mais de quinze anos. O segundo é a problematização da afirmação de que a agenda internacional do País está concentrada no poder Executivo, fazendo do poder Legislativo mero espectador da política externa. Reconhecer pura e simplesmente a participação desigual dos dois poderes na condução da política externa brasileira não deve ser a conclusão de nenhum estudo, mas ponto de partida para se tentar compreender a natureza dessa desigualdade.

Parte-se, portanto, do pressuposto de que a participação do poder Legislativo na elaboração da política externa brasileira é menor do que a do poder Executivo. O "domínio do Executivo" nas questões internacionais é característica marcante de regimes presidencialistas[2]. Deve-se observar, no entanto, que o domínio do poder Executivo sobre o poder Legislativo não é privilégio do processo decisório de política externa, estando presente em outras políticas públicas.

A elaboração da política externa brasileira é, segundo a Constituição de 1988, atribuída ao poder Executivo, restando ao poder Legislativo a função de implementar ou não (ratificando ou vetando) os tratados internacionais *ex post facto*[3]. No entanto, mesmo reconhecendo a hegemonia do poder Executivo no processo decisório em matéria de política exterior, acredito que a participação do poder Legislativo nessa área é mais eficiente do que parece, isto é, o comportamento dos parlamentares no processo decisório de política externa corresponde aos seus interesses[4]. Isto quer dizer que a relação entre os poderes Executivo e Legislativo na formulação da política externa brasileira de cooperação regional é mais complexa do que a divisão de autoridade presente no texto constitucional pressupõe. Portanto, para medir essa participação mais significativa do poder Legislativo nos assuntos internacionais é necessário descobrir as maneiras pelas quais ela pode ocorrer – além da participação já descrita na Constituição.

Por ter grande importância dentro do repertório da política externa brasileira, a cooperação econômica regional no Cone Sul tornar-se-á fonte de argumentos que testarão minha hipótese. Isto é, analisarei a participação legislativa na política externa brasileira tomando as negociações do Mercosul como estudo de caso[5]. Motiva esta pesquisa, além da já mencionada importância deste projeto de integração regional, o argumento de que a participação do poder Legislativo na criação do Mercosul foi tímida (ou pouco institucionalizada) devido ao desenho institucional do próprio processo, tornando-o menos legítimo (Oliveira, 2001). Acreditar que a capacidade de influência do poder Legislativo se esgota na sua participação institucionalizada no processo de integração é sustentar uma visão equivocada da realidade.

O argumento aqui apresentado é que essa participação tímida dos parlamentares no processo de integração regional é apenas aparente. Em outros termos, assevera-se que a participação do Legislativo nessas negociações seja sutil, porém eficiente. O comportamento do poder Legislativo no processo decisório da política externa de cooperação regional é função da convergência ou da divergência de interesses entre os poderes Legislativo e Executivo. Com isso, são apresentadas as seguintes hipóteses:

HIPÓTESE 1: Havendo convergência de interesses ou até mesmo consenso entre o poder Legislativo e o poder Executivo sobre qualquer assunto, o primeiro delega poderes ao segundo;

HIPÓTESE 2: O poder Legislativo buscará influenciar o processo decisório de política externa quando houver divergência de interesses entre os dois poderes. Neste caso, a influência pode ser direta (participação institucionalizada) ou indireta (pressão sobre o Executivo).

Pode-se dizer que a política externa é conduzida "livremente" pelo poder Executivo se e somente se houver convergência entre os dois poderes. Isto é, havendo interesses semelhantes entre o Executivo e o Legislativo, este último abre mão de poder atuar de forma direta na elaboração da política externa do país para poder se preocupar com questões domésticas. No entanto, a partir do momento que os interesses dos dois poderes começam a divergir, os parlamentares procuram influenciar ou agir diretamente – institucionalizar a participação – nas questões externas. Portanto, diferentemente do que diz boa parte da literatura sobre política externa brasileira, o poder Legislativo não é alheio ou desinteressado sobre questões internacionais. Em relação ao Mercosul, o argumento apresentado aqui é que havia convergência de interesses ou, até mesmo, consenso entre os dois poderes. O aparente distanciamento (ou pouca participação institucionalizada) dos parlamentares das negociações do bloco econômico era, portanto, conseqüência natural dessa convergência.

Explicar a relação entre os interesses dos poderes Legislativo e Executivo e seus possíveis efeitos na condução da política externa brasileira é fundamental para se compreender a eficiência ou ineficiência da participação do poder Legislativo. Em outros termos, os interesses determinam o tipo de comportamento do Legislativo. O que se pretende aqui é mostrar que o poder Legislativo brasileiro teve sua maneira peculiar de mostrar a convergência de interesses em alguns assuntos de política externa – como é o caso do parágrafo único do artigo quarto da Constituição brasileira referente à integração latino-americana.

É importante observar que a afirmação de que a participação do poder Legislativo na política externa de cooperação regional é eficiente não significa dizer que há grande institucionalização desta participação nas negociações externas. Em outros termos, a eficiência da participação do poder Legislativo é determinada pela relação de interesses entre os parlamentares e o poder Executivo. Havendo convergência de interesses, como é o caso do Mercosul, a participação institucionalizada do poder Legislativo é pequena. Quando há divergência de interesses, como é o caso da Alca, aumenta a vontade dos parlamentares para institucionalizar a participação nas negociações de política externa.

Mesmo afirmando que a baixa institucionalização da participação do poder Legislativo não deslegitima as negociações internacionais levadas a cabo pelo poder Executivo quando há convergência de interesses, há que se reconhecer que a criação de mecanismos institucionais que regulem essa participação é benéfica para a política externa brasileira. Nas palavras de Lima:

"A criação de novos mecanismos institucionais que garantam maior equilíbrio das informações, a regularidade do controle político ex-ante e da prestação de contas ex-post ao Congresso Nacional são as soluções mais adequadas para responder aos novos desafios da política externa brasileira na era da globalização" (Lima, artigo publicado no ***Jornal do Brasil***, em 10/09/2000).

A importância da participação legislativa

O questionamento da relação entre o poder Executivo e o poder Legislativo na formulação da política externa leva-nos a uma questão mais ampla, embora de semelhante complexidade: existe relação entre as instituições políticas internas e o comportamento externo dos países? Em outros termos, existe relação entre a política doméstica e as relações internacionais? Atualmente, sem dúvida, muitos estudiosos de ambas as áreas responderiam prontamente que sim, mas, segundo Putnam,

> "a política doméstica e as relações internacionais encontram-se freqüentemente entrelaçadas, mas nossas teorias ainda não conseguiram resolver essa relação confusa" (Putnam, 1988: 431).

O que se pode concluir dessa afirmação, e essa é também premissa subjacente a esse trabalho, é que muitas negociações internacionais de um país são influenciadas por fatores domésticos. Em outras palavras, a política internacional e a política doméstica são como dois níveis de um mesmo jogo, havendo permanente interação entre os dois níveis. Pretende-se, aqui, analisar um dos principais atores do nível doméstico, o Congresso Nacional.

Segundo Martin (2000), quatro hipóteses revelam a natureza da participação do poder Legislativo na cooperação internacional. Para a autora, em um mundo onde não há "contexto social", o compromisso é a base da política internacional. Não havendo autoridade acima dos Estados nacionais que os obriguem a seguir determinado comportamento, o compromisso crível entre esses Estados é elemento fundamental para que haja confiança mútua no sistema internacional. Verificar as fontes internas desses compromissos torna-se, portanto, tarefa de extrema importância para melhor compreender a cooperação internacional (e regional).

A cooperação internacional (e regional) depende de compromissos críveis entre os Estados. Para Martin, é a institucionalização da participação legislativa na cooperação internacional que amplia a credibilidade dos compromissos dos Estados, gerando então cooperação mais estável e profunda. Portanto, para fazer parte de processos de cooperação internacional, os Estados necessitam aumentar a credibilidade de seus compromissos. Dessa característica decorrem as duas hipóteses iniciais elaboradas por Martin:

1) **Hipótese da Credibilidade** – A participação institucionalizada do poder Legislativo em acordos de cooperação internacional aumenta a credibilidade dos compromissos internacionais;

2) **Hipótese da Cooperação** – A participação institucionalizada do poder Legislativo intensifica os processos de cooperação regional.

Essa preocupação com a credibilidade faz o processo de cooperação ficar mais longo e trabalhoso por causa do papel do poder Legislativo neste processo. Observa-se aqui a inovação teórica do pensamento de Martin. Se antes o poder Legislativo era visto como ausente das negociações internacionais (teoria realista), como um possível obstáculo doméstico à cooperação internacional (Milner, 1997) ou como mero ratificador de tratados *ex post facto* (Oliveira, 2001), agora o papel do legislativo é mais relevante. Para Martin, os legisladores podem influenciar o resultado das políticas externas de diversas maneiras, mesmo quando há delegação ao poder Executivo. Para defender o argumento da influência legislativa, a autora elabora mais duas hipóteses, a da delegação e a da influência:

3) **Hipótese da Delegação –** Legislaturas buscarão institucionalizar a participação nas negociações de cooperação internacional quando aumentar o conflito de interesses entre o poder Executivo e o poder Legislativo.

Para melhor compreender essa hipótese, torna-se necessária uma breve descrição da lógica da delegação. Toda democracia representativa requer delegação, onde um principal (o Legislativo) delega poderes a um agente (o Executivo). A delegação ocorre para solucionar problemas de ação coletiva, isto é, problemas de complexidade e incerteza por meio da distribuição de atividade e da especialização do trabalho. Trata-se, portanto, de resposta racional à realidade política, pois é por meio da delegação que se maximiza esforço para alcançar objetivos. Outro condicionante da delegação é a necessidade de haver convergência de interesses entre o principal e o agente (Lupia, 2000).

O ponto crucial aqui é sobre as conseqüências da delegação. Se temos um modelo onde a eficiência da delegação é máxima, isto quer dizer que quando começa a haver divergência de interesses entre o principal e o agente, a delegação perde validade (queda de gabinete em regime parlamentarista, por exemplo). Em regimes presidencialistas, a situação é mais complicada. O controle do agente (Executivo) pelo principal (Legislativo) varia de muito eficiente, onde há mecanismos constitucionais que regulam a delegação[6], a inexistente, onde a delegação se transforma em abdicação.

Para Lima e Santos, “Por tais motivos [*sensibilidade a pressões distributivas, complexidade e estabilidade das de*cisões], existem bons argumentos para a delegação constitucional de poderes decisórios do Legislativo para o Executivo, tendo em vista formular a política de comércio exterior. De fato, no caso brasileiro, o Executivo é o responsável pela formulação da política externa, cabendo ao Congresso o papel de poder ratificador” (Lima e Santos, 1998: 7).

A hipótese nula da delegação é, portanto, a da abdicação. Nesse caso, o Legislativo delega autoridade ao Executivo e fica sem mecanismos constitucionais de controle para

influenciar os resultados das políticas (*policy outcomes*). Pode-se observar que a hipótese da abdicação define o modelo realista de elaboração da política externa, onde há o domínio do poder Executivo e o desinteresse ou incapacidade por parte do poder Legislativo. Essa hipótese da abdicação é rechaçada por Martin. Segundo a autora, os legisladores se preocupam com o resultado de todas as políticas públicas (inclusive as políticas externas). Ou seja, o posicionamento deles em relação a essas políticas tem influência nos outros objetivos do legislador, como a reeleição, por exemplo[7]. Portanto, mesmo havendo delegação de autoridade do Legislativo para o Executivo sobre as questões de política externa, o legislador continuará interessado nos resultados dessa política e, conseqüentemente, manterá algum tipo de influência sobre todo o processo. Observa-se aqui a segunda hipótese sobre a influência legislativa:

4) **Hipótese da Influência** – O Poder Executivo não consegue manipular a estrutura da participação legislativa para evitar a influência desta na cooperação internacional.

Distinguir influência de ação é condição necessária para que se possa compreender essa segunda hipótese elaborada por Martin. Os atores mais poderosos, ou seja, aqueles que exercem mais influência sobre os resultados, podem ser os que precisam agir menos. Isto porque a ação somente é necessária se não houver uma influência prévia no processo. Por exemplo, o presidente só usa seu poder de veto se ele não conseguir influenciar o resultado do processo. Ou seja, tentar medir o grau de influência do poder Legislativo sobre a política externa apenas por meio das ações efetuadas (isto é, da participação legislativa institucionalizada) seria impreciso. Para se perceber a influência legislativa, é necessário também relacionar as preferências dos legisladores aos resultados obtidos na política externa.

Na política externa, o *locus* da ação reside nas agências do poder Executivo. No caso brasileiro, a agência de política externa é o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Segundo Cheibub (1984), essa agência (o MRE) é caracterizada por alto grau de institucionalização, isto é, pela alta capacidade de adaptabilidade, de complexidade, de autonomia e de coesão. Mesmo respeitando essas características da burocracia estatal, seria incorreto afirmar que os parlamentares estão distantes ou alheios ao processo decisório em matéria de política externa.

O contraponto à hipótese da influência legislativa é a hipótese da evasão, onde o Executivo busca manipular as instituições com o objetivo de evitar a participação do Legislativo no processo decisório. A evasão pode se dar por meio de acordos executivos (*executive agreements*), que são negociações entre poderes executivos e não necessitam de ratificação legislativa, e por meio de edição de medidas provisórias. Logo, a burocratização (centralização de poder nas agências) e a evasão (medidas unilaterais do Executivo) seriam as causas responsáveis pelo desinteresse e pela incapacidade dos parlamentares em atuar na política externa. No entanto, os modelos de organização legislativa e de interação Executivo-Legislativo apresentados por Martin rechaçam a idéia de que o Executivo tem

interesse em evitar a influência do Legislativo nos assuntos externos e de que a burocratização do governo resultou em um sistema onde as políticas públicas são elaboradas apenas por administradores.

Quanto à hipótese da evasão, a autora observa que se esta estiver correta, ou seja, se o Executivo realmente busca evitar a influência legislativa nas questões externas, outros países ficarão mais receosos em assinar acordos com o país em questão. A hipótese da evasão pode ser refutada pela já mencionada hipótese da credibilidade – a participação institucionalizada do legislativo aumenta a credibilidade dos compromissos internacionais. Isto se deve ao fato de que para entrar efetivamente em vigor, os acordos internacionais dependem da ratificação do poder Legislativo. Ao ignorar os interesses dos parlamentares nas negociações por meio da evasão, o Executivo não consegue dar garantia a outros países da implementação dos acordos internacionais. Logo, para o Executivo, o comportamento racional é não evadir-se. Cabe ressaltar aqui que, ainda assim, o Executivo detém um alto grau de autonomia nas negociações internacionais, que não é conseqüente da evasão, mas de outros motivos, porque "a natureza do sistema internacional demanda que Estados atuem de forma estratégica [...] e a delegação de autoridade ao executivo é, muitas vezes, necessária para permitir a ação estratégica. Não se trata de sinal de impotência ou indiferença do poder Legislativo" (Martin, 2000: 60).

As políticas públicas (e a política externa) são elaboradas, em grande medida, por administradores ou burocratas. Este fato se deve, principalmente, por razão de complexidade (natureza da delegação). No entanto, seria incorreto afirmar que o alto grau de especialização necessário para a elaboração de políticas públicas acarretaria no isolamento do Legislativo em relação à evolução destas políticas, seja por incapacidade ou por desinteresse. Apesar da delegação de autoridade, há diversos meios pelos quais os parlamentares podem influenciar a elaboração da política externa. Os mecanismos de influência são diretos ou indiretos.

Os mecanismos de influência direta do poder Legislativo na política externa são a própria atividade legislativa institucionalizada. Esse tipo de influência é mais aparente, pois consta do texto constitucional e dos regimentos internos do poder Legislativo. Os parlamentares podem influenciar o poder Executivo por meio das seguintes atividades legislativas: das comissões temáticas; manipulação orçamentária;[8] ratificação ou não dos acordos internacionais; e votação de leis domésticas previstas em acordos internacionais.

A organização legislativa em estrutura de comissões temáticas estimula a participação mais eficiente dos legisladores nas respectivas áreas de interesse. Pelas mesmas razões que ocorre a delegação ao Executivo (por problemas de complexidade), há delegação dos legisladores para as comissões temáticas. Isto é, a criação de comissões permite aos parlamentares reduzirem os problemas de ação coletiva. Estas comissões não excluem os legisladores do processo decisório que ocorre nelas, mas apenas resolvem problemas de informação e de complexidade por meio de distribuição de atribuições. Em geral, cabe às comissões temáticas observar o comportamento das agências executivas de política externa.

Segundo Martin, esta observação se dá pelo controle do tipo *fire alarm* (alarme de incêndio), e não do tipo *police patrol* (patrulha policial), porque o primeiro tipo de controle requer dos legisladores menos informação sobre os assuntos de política externa do que o segundo tipo. Isto quer dizer que a atenção dos legisladores estaria mais concentrada na repercussão das políticas externas junto à opinião pública, e menos nos aspectos técnicos das atividades das agências executivas.

Outro mecanismo com qual o Legislativo pode influenciar diretamente o Executivo é a manipulação orçamentária. Nesse caso, a verba das agências de política externa do Executivo dependeria dos interesses dos parlamentares. Este mecanismo não faz parte da vida política brasileira, porque a lei orçamentária é iniciativa do poder Executivo, restando ao poder Legislativo a função de autorizar o orçamento. Apesar de os parlamentares poderem fazer emendas ao Orçamento Federal, não foi registrada nenhuma alteração na verba destinada aos órgãos responsáveis pela condução da política externa brasileira.

Os dois últimos instrumentos de influência legislativa são parecidos. A atribuição constitucional em matéria de política exterior dada ao poder Legislativo o permite ratificar ou vetar acordos internacionais efetuados pelo poder Executivo. Esses acordos internacionais, muitas vezes, precisam de reformas na legislação doméstica para ser implementados. Isto quer dizer, portanto, que votações sobre legislação doméstica pode influenciar os acordos internacionais. Pode-se dizer que desses meios diretos de influência deriva o mecanismo indireto de influência legislativa.

A influência que os instrumentos vistos acima exercem vão além das conseqüências diretas dessas atividades legislativas sobre o processo decisório da política externa. Isto se deve ao fato de o poder Executivo ter a capacidade de antecipar as possíveis reações do poder Legislativo em determinadas questões. Como foi visto, a influência legislativa na política externa aumenta a credibilidade internacional do país. Por isso, o Executivo será desestimulado a entrar em confronto direto com o Legislativo nas questões externas. Na verdade, pode até haver conflito entre os dois poderes, mas há concertação política também. Esta concertação é constituída pelas próprias atividades legislativas (via audiências públicas das comissões, por exemplo) e por consultas do Executivo ao Legislativo.

Como é objetivo do poder Executivo antecipar os dilemas de credibilidade internacional, é pouco provável que os interesses dos parlamentares não façam parte dos cálculos das agências executivas nas negociações internacionais. O Executivo busca, portanto, antecipar as reações do Legislativo e, conseqüentemente, acaba por absorver alguns interesses dos parlamentares. Esse processo de antecipação (das reações) e de absorção (dos interesses) é o que amplia a credibilidade internacional do poder Executivo junto a governos estrangeiros. Como bem observa Putnam: "De fato, as expectativas de rejeição no nível II [plano doméstico] podem abortar as negociações no nível I [plano internacional] sem qualquer ação formal no nível II" (Putnam, 1988: 438).

Sem entrar em detalhes sobre o argumento de Putnam, o fato é que a influência do poder Legislativo (ou Nível II) sobre as negociações internacionais (ou Nível I) é muito

maior do que qualquer "ação formal", ou melhor, do que as atribuições constitucionais do Congresso Nacional (atividade legislativa) pressupõem.

É de fundamental importância notar que o modelo de influência legislativa de Martin foi criado tendo como referência os regimes presidencialista dos Estados Unidos e parlamentaristas dos países da União Européia[9]. Portanto, não se pretende simplesmente transpor o modelo para analisar a vida política brasileira, o que seria irreal e irresponsável. Serão utilizados, sim, alguns aspectos do modelo que considera-se serem adaptáveis a esse estudo e enfocadas algumas especificidades do caso brasileiro, que acredito serem interessantes para testar minha hipótese.

Um estudo recente que discute a atuação dos parlamentares brasileiros no Mercosul foi de enorme importância para este trabalho. Para Oliveira (2001), as negociações do Mercosul se concentram nas mãos do poder Executivo (Ministério das Relações Exteriores), desestimulando, assim, a participação dos parlamentares e, até mesmo, dos partidos políticos na integração regional. Para o autor, a participação do Legislativo e dos partidos políticos no processo de integração só se dá quando ocorre algum conflito pontual entre os dois principais países do Mercosul, como foi o caso do setor açucareiro (Oliveira, 2001: cap. 4). Esta visão é compatível com a afirmação tradicional de que o poder Legislativo é mero espectador da política externa e "vítima" do domínio do poder Executivo.

É nesse ponto que se pode discordar da observação feita acima por Oliveira. Para esse autor, o distanciamento do Legislativo resultou em perda de legitimidade do processo levado a cabo pelo Executivo. Ora, se houve convergência de interesses entre os dois poderes, a concentração das negociações internacionais no poder Executivo não poderia ser vista como perda de legitimidade e, sim, como uma solução para aumentar a eficiência do processo decisório. A própria observação do autor, que quando houve conflitos pontuais (divergência de interesses), os parlamentares buscaram intensificar a participação no processo decisório, corrobora as duas hipóteses deste trabalho.

É importante observar que a pressão do Legislativo sobre o Executivo (participação indireta) pode ocorrer de diversas formas, sendo que o poder Executivo pode antecipar as reações negativas do poder Legislativo e, conseqüentemente, evitar a participação efetiva deste por meio de alterações na condução da política externa. Isto quer dizer que mesmo não participando efetivamente das negociações, os parlamentares ainda assim podem influenciá-las[10].

A peculiaridade do processo decisório brasileiro

Nos Estados Unidos, os momentos de delegação e de aumento de influência do Congresso são mais facilmente observáveis do que no Brasil. Quando há convergência de interesses entre o Congresso norte-americano e o poder Executivo, este recebe do poder Legislativo um mandato negociador, isto é, uma permissão para negociar livremente as

políticas externas comerciais. O mandato negociador para acordos comerciais é a *Trade Promotion Authority* (TPA), conhecido anteriormente como *fast-track*. Isto quer dizer que os acordos firmados pelo Executivo não podem ser emendados pelo Legislativo, mas apenas ratificados ou vetados integralmente. Quando há divergência de interesses, o Congresso não concede ao poder Executivo o mandato para negociar livremente acordos comerciais com outros países. Neste caso, os acordos comerciais negociados pelo Executivo põem ser alterados por emendas no Congresso[11].

No Brasil, a relação entre o poder Legislativo e o poder Executivo é diferente. Como foi visto anteriormente, o texto constitucional de 1988 atribui ao Executivo a iniciativa de negociar acordos comerciais, restando ao Legislativo a função de ratificar ou vetar esses acordos posteriormente (situação semelhante à do Congresso norte-americano depois de delegada a TPA). A dificuldade em se analisar a convergência e a divergência de interesses entre os poderes Legislativo e Executivo no Brasil ocorre porque não há um mecanismo de delegação de autoridade (um mandato negociador) como há nos Estados Unidos (o TPA). A ausência de um mecanismo claro de delegação de autoridade é a principal causa da percepção de que o poder Legislativo está alheio às questões internacionais. Como analisar, então, os momentos de convergência e de divergência de interesses entre os dois poderes em relação aos acordos regionais de cooperação econômica? Para demonstrar esses momentos, e a conseqüente participação do poder Legislativo, acredito ser importante analisar a Constituição de 1988 (e a Assembléia Nacional Constituinte) e a participação legislativa.

A Constituição Federal de 1988 apresentou algumas inovações em matéria de relações internacionais. De acordo com Dallari (1994), pôde ser observado, ainda na fase preliminar à instalação da Assembléia Nacional Constituinte, o crescente interesse nas questões internacionais.

O Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais continha quatro artigos que enunciavam os princípios fundamentais do Estado brasileiro no tema das relações exteriores. Foi também nas discussões preliminares à Assembléia Nacional Constituinte (embora não conste do Anteprojeto mencionado) que veio à tona o projeto que viria a se transformar em um dos princípios norteadores da política externa brasileira: a integração latino-americana. As discussões constitucionais precisavam levar em conta nossa realidade internacional e os princípios da política exterior, entre eles "a prioridade aos nossos vizinhos latino-americanos (a grande pátria latino-americana à qual pertencemos por vocação cultural e geopolítica), a nossa identidade com nossas origens ibéricas [...] frente às quais devemos, por preceito constitucional, assumir a responsabilidade histórica de confraternizar-nos" (Santos, 1985: 174-5).

Com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, intensificaram-se as discussões sobre os princípios de relações internacionais que deveriam ser incluídos no novo texto constitucional. Findos os trabalhos das comissões da Assembléia Nacional Constituinte, foi promulgada a Carta Constitucional de 1988 com o seguinte artigo: "Art. 4º

A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações" (Constituição Federal, 1988: 15-6).

A elaboração desse parágrafo único foi, de certo modo, influenciada pelo Parlamento Latino-Americano (Parlatino), por meio dos parlamentares brasileiros que faziam parte daquela instituição[12]. O objetivo do Parlatino era incluir essa emenda integracionista em todos os textos constitucionais da América Latina. No caso brasileiro, a inclusão dessa emenda na Constituição mostraria aos nossos vizinhos o interesse do país na cooperação regional. Esse fato é extremamente significativo se for levado em conta a desconfiança gerada pela percepção dos países vizinhos em relação aos objetivos do Brasil na região. Para o resto da América do Sul, desde sua independência, o Brasil oscilava entre o isolacionismo e o expansionismo[13]. O argumento dos membros do Parlamento Latino-Americano era que essa desconfiança cessaria de existir com a inclusão da emenda integracionista na Constituição brasileira.

A inclusão de um princípio norteador da política externa tão específico, como o da participação do Brasil em projetos de integração regional, é fato inédito na história constitucional do país. E mais, a inclusão do princípio integracionista na Constituição Federal demonstrou a forma peculiar pela qual o Congresso Nacional delegou poderes ao Executivo em matéria de política externa de cooperação regional. "O presente dispositivo deixa certo que o País conta com a autorização constitucional para buscar a sua integração em uma comunidade latino-americana de nações" (Bastos e Martins, 1988: 464).

A ocorrência quase simultânea da elaboração de uma nova Constituição e da aproximação política e econômica com a Argentina ajuda a esclarecer as dúvidas sobre os interesses da elite política do Brasil. Não seria complicado imaginar que se o processo de aproximação com a Argentina (e com o resto do Cone Sul) não fosse matéria de convergência de interesses entre o poder Legislativo e o poder Executivo, dificilmente a Assembléia Nacional Constituinte teria incluído o artigo sobre integração regional na Constituição de 1988. Pode-se dizer, também, que se não houvesse consenso em relação ao principal projeto de política externa brasileira desde meados da década de 80, a aproximação com a Argentina, as atribuições dos dois poderes em matéria de política externa provavelmente seriam diferentes das que constam no texto constitucional. Portanto, ao buscar acordos de cooperação regional, o poder Executivo não apenas está dentro dos limites da Carta de 1988, como está cumprindo um dever constitucional.

O Congresso Nacional e a política externa

O Mercosul é uma política externa de cooperação regional que representa a convergência de interesses entre o poder Legislativo e o poder Executivo. Com isso, o

Legislativo "delegou" autoridade ao Executivo para levar a cabo o projeto de integração regional. A delegação, no entanto, ocorreu de forma peculiar, ou melhor, diferente de como se dá no modelo norte-americano. Pode-se dizer que o mandato negociador do Executivo brasileiro é o parágrafo único do artigo quarto da Constituição de 1988. Observa-se, ainda, que houve, em 1994, um processo de Revisão Constitucional que tinha por objetivo facilitar a votação de emendas à Carta de 1988. Foram aprovadas seis Emendas Constitucionais de Revisão e nenhuma delas tratava de política externa. Com isso, pode-se deduzir que a política externa brasileira, representada pelas negociações de acordos de cooperação regional, continuava a ter o respaldo do poder Legislativo, ou seja, era legítima. É dentro desse contexto, de legitimidade do poder Executivo em matéria de política externa, que pode ser entendida a "passividade" do poder Legislativo. Trata-se, na verdade, de uma solução racional e eficiente aos problemas da realidade política (lógica da delegação).

O contraponto à hipótese acima seria o da conseqüência da divergência de interesses entre os dois poderes. Pela lógica, se quando há convergência, há delegação, havendo divergência, aumentaria a participação do poder Legislativo no processo decisório de política externa. Esse raciocínio é correto, mas é também mais complexo do que parece. Para esclarecer esse ponto, torna necessário apresentar duas possíveis conseqüências do maior interesse dos parlamentares em influenciar o processo decisório de política externa.

A participação direta ou institucionalizada é uma das conseqüências do maior interesse dos parlamentares na política externa. Essa participação é caracterizada pelo controle político *ex ante* (como um mandato negociador) e pela prestação de contas *ex post* (o papel ratificador já existente). Neste caso, a divergência de interesses aumentaria a tendência dos parlamentares à participação. Esta tendência, por sua vez, se transformaria em mecanismos concretos de intervenção nas negociações de política externa, por meio de possíveis mudanças nas atribuições constitucionais em matéria de política externa. No Brasil, o controle político *ex post* existe na forma do papel ratificador do Congresso Nacional. Segundo a Constituição de 1988, cabe ao pode Legislativo resolver definitivamente sobre tratados e acordos internacionais que acarretem compromissos gravosos ao patrimônio nacional (Constituição, Art. 49, inciso I). O controle político *ex ante*, por sua vez, é inexistente no Brasil. A adoção do mecanismo de mandato negociador seria o modo pelo qual o poder Legislativo ampliaria, de forma significativa, o controle político sobre o poder Executivo no processo decisório de políticas externas comerciais[14].

A outra conseqüência do maior interesse dos parlamentares na política externa seria a participação indireta ou influência sobre o processo decisório. Esse tipo de participação é mais difícil de se verificar, pois é *ad hoc* e abrange o processo legislativo em si e a reação do poder Executivo. O Congresso Nacional, ao tornar explícita a vontade de participar a política externa, revela ao poder Executivo possíveis divergências de interesses. Esse tipo de influência pode se dar por meio das atividades legislativas das comissões temáticas (requerimento de audiência pública, indicação de chefes de missão no exterior, manipulação

orçamentária da agência de política externa – pouco efetiva no caso brasileiro) ou do plenário (ameaça de rejeição de tratados internacionais, discursos).

O poder Executivo tem a capacidade de antecipar essa agenda do poder Legislativo, absorvendo alguns interesses nas negociações internacionais e, conseqüentemente, alterando o conteúdo da política externa. Essa antecipação se tornaria possível, principalmente, por meio de consultas feitas entre os dois poderes (reação dos parlamentares influentes e representativos etc.)[15]. A capacidade de adaptação do poder Executivo às novas circunstâncias se deve a sua própria institucionalização: "Com relação à adaptabilidade e à complexidade não há nenhuma implicação mais profunda para ser examinada. Pode-se dizer, apenas, que o Itamaraty tem demonstrado uma capacidade muito grande de adaptação aos diferentes momentos da política externa brasileira, refletindo inclusive sobre sua estrutura organizacional [...] Esta adaptabilidade é, de certa forma, uma maneira de a instituição tentar manter sua posição na arena da política externa brasileira, uma vez que demonstra capacidade e disponibilidades para tratar das questões internacionais" (Cheibub, 1984: 120).

A participação legislativa efetiva na política externa seria, em caso de antecipação de preferências, abortada pelo próprio Executivo. Mas, mesmo assim, a influência do poder Legislativo se fez presente, isto é, o poder Executivo levou em conta os interesses dos parlamentares nas negociações internacionais.

Portanto, afirmar que quando há divergência de interesses, a participação legislativa aumentara pura e simplesmente é impreciso. O que aumentará é o interesse dos parlamentares em participar das negociações de política externa, seja via participação institucionalizada, seja via absorção prévia das preferências dos parlamentares pelo poder Executivo (influência). Isto pode ser verificado quando é comparada a reação dos parlamentares aos acordos de integração regional (Mercosul) e às negociações para a integração hemisférica (Alca).

Embora tenha sido um projeto praticamente consensual do Estado brasileiro, o Mercosul apresenta alguns pontos de conflito (ou divergência) de interesses. O caso do setor açucareiro é um dos mais conhecidos. Como observou Oliveira (2001), a vontade dos parlamentares em participar das negociações do Mercosul aumenta quando há conflitos de interesses. Ou seja, mesmo tendo ocorrido a "delegação" (via artigo integracionista da Constituição), o poder Legislativo permanece observando a atuação do poder Executivo. Quando esta parece ir em conflito com os interesses dos parlamentares, o poder Legislativo demonstra preocupação e busca influenciar o Executivo. No caso específico do Mercosul, Comissões Especiais foram criadas (além da Comissão Parlamentar Conjunta) pelo Congresso para acompanhar as negociações do bloco. Como foi visto antes, essa observação se dá pelo controle do tipo *fire alarm* (alarme de incêndio), e não do tipo *police patrol* (patrulha policial). Relembrando, o primeiro tipo de controle requer dos legisladores menos informação sobre os assuntos de política externa do que o segundo tipo. Isto quer dizer que a atenção dos legisladores estaria mais concentrada na repercussão das políticas externas junto à

opinião pública, e menos nos aspectos técnicos das atividades das agências executivas (Martin, 2000).

É importante observar que as manifestações dos parlamentares nunca são contrárias ao Mercosul, mas apenas questionam aspectos técnicos da integração. Este fato pode ser comprovado por meio de uma pesquisa no Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON). Em mais de mil documentos que constituem o processo legislativo e que são relacionados ao tema da integração, não foi encontrado nenhum projeto contrário à integração regional[16].

Para contrastar com o momento de convergência que é o Mercosul, as negociações para a constituição da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) são interessantes. Por ser um processo mais recente e de maiores conseqüências econômicas e políticas que o Mercosul, os interesses de ambos os poderes não são muito claros ainda. De acordo com as manifestações dos parlamentares no processo legislativo, pode-se dizer que há muita preocupação. Vale mencionar as propostas de plebiscito e as Propostas de Emenda à Constituição que têm por objetivo instaurar o controle político *ex ante* do Congresso Nacional sobre a política externa comercial[17]. Cabe ressaltar aqui que, no decorrer dos últimos dois anos, o poder Executivo apresentou algumas divergências internas em relação à integração hemisférica[18]. Se alguma conclusão pode ser tirada dessa situação complexa é que a integração hemisférica (Alca) não é matéria de consenso no âmbito de cada um dos dois poderes.

As negociações da ALCA: perspectivas

O receio do Brasil em participar de um processo de integração hemisférica se deve, principalmente, ao fato de tratar-se de um projeto da política externa dos Estados Unidos. Em 1990, o governo Bush (1989-1993) lançou a Iniciativa para as Américas, que tinha por objetivo negociar, “do Alasca à Terra do Fogo”, questões de livre-comércio, de investimento e o alívio da dívida externa dos países latino-americanos. O fracasso da Iniciativa para as Américas ocorreu porque os três temas de negociação propostos pelos EUA (livre-comércio, investimento e dívida externa) não foram suficientemente atraentes para os maiores países da América Latina[19].

Embora o governo Bush não tenha conseguido levar adiante as negociações[20], o governo Clinton retomou o projeto de integração hemisférica promovendo, em 1994, a primeira Cúpula das Américas. A agenda da Cúpula das Américas é mais abrangente do que a da Iniciativa para as Américas, pois engloba temas de sociais, ambientais, de segurança, entre outros. Um dos motivos da inclusão de temas não-econômicos foi a falta de entusiasmo dos Estados Unidos em relação ao livre comércio. Segundo G. Albuquerque, a negociação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) dividiu profundamente a classe política e os atores econômicos dos EUA (*in* Política Externa, 2001). A conseqüência disso

foi a não renovação do mandato negociador (o *fast-track*) nos dois governos do presidente Clinton (1993-2001).

É interessante observar que as respostas do governo brasileiro às iniciativas norte-americanas de política externa sempre se deram por meio dos acordos de cooperação regional. Depois da Iniciativa para as Américas, Brasil e Argentina resolveram adiantar as negociações para a criação de um mercado comum, além de atrair o Uruguai e o Paraguai. Se o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988, previa a constituição de um espaço econômico comum no prazo de dez anos, o Tratado de Assunção, de 1991, previa o estabelecimento de um mercado comum até 1994, quatro anos antes.

A reação brasileira à Cúpula das Américas teve três vertentes. A primeira vertente foi a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, que deu personalidade jurídica ao Mercosul. Este Protocolo constitui a permissão para o Mercosul negociar como bloco qualquer processo de integração[21]. A negociação deveria ocorrer não por meio de acordos bilaterais, como queria os Estados Unidos, mas por meio de *building-blocks*[22]. A segunda vertente da reação brasileira foi o início das negociações do Mercosul com a União Européia, com a assinatura de um Acordo Quadro de Cooperação Inter-regional em 1995 e a realização, no Brasil, da Cimeira América Latina e Caribe – União Européia, em 1999. A última reação do Brasil à Cúpula das Américas foi o não-envolvimento do país nas negociações sobre a integração hemisférica até 1997, quando foi realizada a Reunião dos Ministros das Américas em Belo Horizonte. O fato de o Brasil ter aceitado ser sede dessa reunião demonstrou o começo do envolvimento do país nas negociações, embora a preferência da diplomacia brasileira não seja discutir a agenda em si, mas os métodos para estabelecer a agenda de negociação.

A preferência do Brasil pelo contexto regional, em detrimento do contexto hemisférico pode ser resumida nas palavras de Guimarães: "O Brasil é o único país, devido às suas dimensões e ao seu potencial, que pode competir política e economicamente com os Estados Unidos na América do Sul. Assim, é preciso encarar a Alca como um projeto essencialmente entre o Brasil e os EUA, tendo em vista os parques industriais muito limitados dos demais países, com exceção do México e da Argentina" (Guimarães, 1999: 285).

E nas palavras de Fonseca Jr.: "'A prioridade óbvia' de que se reveste a América Latina hoje para o Brasil é uma imposição da vizinhança geográfica, mas também a resultante de uma vivência histórica" (Fonseca Jr., 1997: 29)[23].

Os Quadros 1 e 2 tornam ainda mais nítidas as diferenças nas preferências de certos setores da sociedade brasileira em relação aos projetos de integração. O Quadro 1 revela que, em meados da década de 90, a preferência das elites econômicas e políticas do país era pela integração regional, em detrimento da integração com os Estados Unidos e com outros mercados. A maioria significativa de congressistas (63%), administradores públicos (68,5%), empresários (57,1%) e sindicalistas (75,9%) concordava com a "prioridade óbvia" dada pelo governo brasileiro à integração sub-regional no âmbito do Mercosul.

Quadro 1:
Alternativas de integração econômica (%)

Alternativas*	Congressistas	Administradores Públicos	Empresários	Sindicalistas
O Brasil deveria dar prioridade à integração sub-regional no âmbito do Mercosul	**63,0**	68,5	57,1	75,9
O Brasil deveria dar prioridade a um acordo de livre comércio com os Estados Unidos	**13,1**	22,5	20,9	6,3
Outros	**23,9**	9,0	22,0	17,8

* Resposta à pergunta: "Qual das duas alternativas melhor expressa seu ponto de vista?".
Fonte: Lima e Cheibub (1994).

Já o Quadro 2, além corroborar a prioridade dada pelo parlamentar brasileiro, no decorrer da década de 90, à integração regional (proximidade geográfica + América Latina = 46%), compara as preferências dos parlamentares dos quatro países do Mercosul pelas alternativas de integração. Pode-se dizer que em comparação aos colegas do Mercosul, os parlamentares brasileiros eram, no final da década de 90, os únicos que não levam em consideração a integração com os Estados Unidos (0%). O índice de parlamentares brasileiros que não responderam à questão (31%) é muito alto quando comparado ao restante dos parlamentares dos países do Mercosul. Em vez de deduzir prontamente que este índice refletiu o desinteresse dos parlamentares brasileiros nas questões de integração, deve-se observar que há outras razões possíveis para tal resultado: preferência dos parlamentares pelo protecionismo; metodologia usada na pesquisa; etc. É difícil saber a razão exata do alto índice de "sem resposta". No entanto, cabe enfatizar o contraste entre a integração regional (46%) e a integração com os Estados Unidos (0%).

Quadro 2:
A preferência dos parlamentares dos países do Mercosul pelo tipo de integração (%)

Fórmula de Integração*	Argentinos	**Brasileiros**	Paraguaios	Uruguaios
Proximidade geográfica	7	**12**	7	29
Com a América Latina	25	**34**	60	44
Com os Estados Unidos	4	**0**	7	8
Com o Resto do Mundo	48	**23**	26	16
Sem Resposta	16	**31**	0	3

* Alternativas de modelos de integração a serem escolhidos pelos parlamentares.
Fonte: CSIS Report, 11/2000 – ver Sáez (2000).

Como pode ser observada, a integração da economia brasileira ao resto do mundo passa, obrigatoriamente, pela integração regional. Esta percepção é compartilhada por Lafer: "Tenho dito que o MERCOSUL constitui destino para o Brasil e não uma opção. Parafraseando Ortega y Gasset, trata-se da circunstância do nosso eu diplomático. Não é um processo redutível a sua dimensão econômica, por mais importante que ela seja (...) A ALCA, em contraste, é uma opção. Se as negociações em curso resultarem na elaboração de um texto de acordo para o estabelecimento de uma área de livre comércio nas Américas, o Brasil poderá, em seu momento, decidir voluntariamente, a partir de sua própria avaliação do interesse nacional, se lhe convém ou não participar no esquema de livre comércio hemisférico" (Lafer, discurso proferido no dia 04 de abril de 2001).

Diferentemente da integração regional, a integração hemisférica não consta dos princípios constitucionais norteadores da política externa brasileira. Isto que dizer que o Congresso não delegou ao Executivo o poder de negociar "livremente" os acordos de integração hemisférica. Assim como nos momentos de conflito dentro das negociações do Mercosul, nas negociações da Alca o poder Legislativo demonstra claramente ao poder Executivo suas preferências por meio da intensificação da influência legislativa, como foi visto acima. O interessante é observar que as reações do poder Legislativo em relação às negociações da Alca questionam os fundamentos da própria integração hemisférica, como a já mencionada proposta de plebiscito, e questionam também as atribuições dos dois poderes no processo decisório em matéria de política externa de comércio exterior (as PECs). Como já foi visto, essas Propostas de Emenda à Constituição, se aprovadas, institucionalizariam o controle político *ex ante* do poder Legislativo no processo decisório de maneira semelhante ao modelo norte-americano de mandato negociador do Legislativo para o Executivo.

A relevância dessas propostas que estão em tramitação no Congresso nacional se dá porque nunca houve, na história recente do país, nem no momento de Revisão Constitucional de 1994, uma tentativa tão explícita por parte dos parlamentares em institucionalizar a participação (*ex ante*) do poder Legislativo no processo decisório de política externa comercial. Como essas reações são recentes, a única conclusão que pode ser tirada dessa comparação entre as negociações do Mercosul e da Alca é que, por ser a integração hemisférica matéria de disputa, os parlamentares estão buscando intensificar a participação do poder Legislativo nas questões de política externa.

Conclusão

Compreender a natureza da desigualdade nas atribuições dos poderes Legislativo e Executivo na formulação e condução da política externa brasileira de cooperação regional foi o objetivo deste trabalho. Seria muita pretensão acreditar que tal objetivo tenha sido alcançado em sua plenitude. No entanto, acredito que os argumentos apresentados aqui serviram para iluminar um pouco a relação entre os dois poderes no que diz respeito aos

assuntos de política externa e, o que é mais importante, para refutar alguns argumentos em torno da matéria.

Quanto ao poder Executivo, sua atuação é, de fato, maior do que a do poder Legislativo em matéria de política externa. No entanto, o que alguns consideram "privilégio" da política externa é, na verdade, característica do processo decisório de outras políticas públicas também. Ou seja, se o domínio do Executivo ocorre em muitos tipos de políticas públicas, por que não ocorreria na política pública exterior? Outro fator que explica a natureza dessa desigualdade entre os dois poderes é o próprio processo constituinte brasileiro: "No caso particular do enfoque dado pela Comissão de Sistematização [na Assembléia Nacional Constituinte] a esse tema [de política exterior], as alterações promovidas em Plenário não levaram a mudanças substantivas, diferentemente do que ocorreu, por exemplo, com as normas relacionadas com o sistema de governo do País, visto que a opção pela Comissão de Sistematização pelo parlamentarismo foi recusada pela maioria dos Constituintes. Daí por que se impõe o estudo minucioso da evolução dos trabalhos da Comissão para uma perfeita compreensão da gênese, no âmbito do processo constituinte, dos princípios de relações exteriores insertos na Constituição brasileira de 1988" (Dallari, 1994: 104)

O que Dallari (1994) quis dizer acima é que a elaboração de uma Constituição "parlamentarista" para um regime de governo presidencialista é uma das causas dos desequilíbrios nas atribuições entre o poder Executivo e o poder Legislativo no processo decisório de política externa. A Constituição de 1988, que pressupunha um poder Legislativo repleto de mecanismos de controle, entrou em vigor num regime presidencialista, onde o poder Executivo foi fortalecido por alguns mecanismos próprios[24]. Portanto, se há desequilíbrio de poder entre o Legislativo e o Executivo, ele alcança todas as políticas públicas, inclusive a política externa.

Mesmo reconhecendo essa hegemonia do poder Executivo, característica da vida política brasileira, procurei defender que a participação do poder Legislativo no processo decisório de política externa de cooperação é mais eficiente do que se acredita[25]. Ou melhor, quando há convergência de interesses, os parlamentares delegam autoridade para o Executivo para se preocuparem com questões domésticas. No entanto, quando há divergência de interesses, os parlamentares buscam pressionar o Executivo, explicitando o desejo de participar mais efetivamente do processo decisório[26]. No caso específico apresentado aqui, das negociações do Mercosul, pode-se dizer que o poder Legislativo teve uma maneira peculiar de delegar poderes ao Executivo. Resumindo:

– O Mercosul é um projeto de cooperação regional pelo qual o poder Executivo e o poder Legislativo têm interesses convergentes. Essa convergência foi formalizada pela Assembléia Nacional Constituinte, onde o poder Legislativo deixou claro que o Estado brasileiro deve buscar a integração regional. O parágrafo único do artigo quarto da Constituição foi o mecanismo peculiar de "delegação";

– A Alca é um projeto de integração hemisférica que não é matéria de consenso entre os dois poderes brasileiros (e sequer no âmbito de cada um deles). E, como não houve “delegação” constitucional, o poder Legislativo demonstra interesse em ampliar a participação no processo decisório dessa política externa. Esta participação pode ser institucionalizada ou indireta (influência).

Creio ser importante observar que a participação institucionalizada do poder Legislativo, tanto no Mercosul como na Alca, de fato os tornariam processos mais democráticos, representativos, eficientes e críveis, pois a institucionalização da política externa é benéfica, seja porque aumenta o poder de barganha do poder Executivo (Putnam, 1988) ou porque aumenta a credibilidade externa dos Estados (Martin, 2000). Essa institucionalização é, para Cheibub, fonte de equilíbrio entre os poderes (e outros atores políticos) na elaboração da política externa: “...o Itamaraty deverá manter sua posição central na arena decisória da política externa brasileira até que se encontre atores que possam contrabalançar sistematicamente o seu peso. De acordo com o argumento desta tese, estes atores devem possuir também uma certa medida de institucionalização, pois este é um processo fundamental ao fortalecimento político de instituições. Portanto, para que os partidos, o Congresso, a comunidade acadêmica ou outros atores políticos possam influir durante um período mais longo na política externa, é necessário que se transformem em instituições, duradouras e estáveis, além, é claro, de fazer desta influência uma de suas metas” (Cheibub, 1984: 105)

Como foi visto neste trabalho, essa participação legislativa “direta” no início do Mercosul foi desnecessária. Em outros termos, o poder Legislativo explicitou suas preferências em relação à integração regional no texto constitucional. Contudo, a intensificação do processo de integração (entrada em vigor do mercado comum e de políticas de convergência macro-econômicas) tornará a participação do poder Legislativo mais necessária, pois provavelmente aumentará o número de conflitos setoriais. Pode-se dizer que essa participação legislativa intensa e institucionalizada já é necessária desde o início das negociações da Área de Livre Comércio das Américas, pois esse projeto de integração nunca foi matéria de consenso entre o poder Legislativo e o poder Executivo.

O exame das relações de interesses entre o poder Executivo e o poder Legislativo demonstra que os parlamentares são interessados em política externa, mesmo que a deleguem ao poder Executivo. É justamente por causa desse interesse no tema que os parlamentares continuam a observar a atuação do poder Executivo e a repercussão desta junto à opinião pública. É desta observação que, em caso de divergência, surge o controle político (ou a participação institucionalizada). Portanto, mesmo não participando diretamente, na maior parte das vezes, no processo decisório em matéria de política externa comercial, o papel do poder Legislativo não se resume ao de mero espectador e “vítima” do poder Executivo.

Notas

[1] Sobre a institucionalização do Itamaraty, ver Cheibub (1984).

[2] O “domínio do Executivo” pode ser observado em alguns regimes parlamentaristas, onde as eleições diretas para Primeiro-Ministro introduzem características mais “executivas” ao gabinete.

[3] Os artigos 49, inciso I, e 84, inciso VIII, da Carta de 88, respectivamente. Ressalte-se que, em comparação com Constituições brasileiras anteriores, a participação do poder Legislativo na política externa foi ampliada.

[4] Especificamente na política externa de integração regional e hemisférica.

[5] Considero as negociações a partir de 1985 (Ata de Iguaçu) até 1995 (a entrada em vigor da união aduaneira imperfeita).

[6] O mandato negociador ou *fast-track* (via rápida) no Congresso norte-americano, por exemplo.

[7] A percepção de que a globalização, ou a intensificação da interdependência, é um fenômeno inexorável corrobora o argumento de que o interesse dos legisladores pelos assuntos internacionais é crescente.

[8] É importante notar a diferença deste mecanismo no Brasil, devido à função primordialmente autorizativa, e não impositiva, do Legislativo na questão do orçamento federal.

[9] Todos os países da União Européia são parlamentaristas, com variações.

[10] Além de conseguir evitar a participação direta do Legislativo na política externa por meio da antecipação das reações negativas, cabe observar que o Executivo também se interessa em formar alianças com parlamentares setores da sociedade civil que fortaleçam sua posição no processo negociador.

[11] A recente obtenção da TPA pela administração Bush é considerada, por muitos, como uma delegação limitada, pois o Congresso impôs diversas limitações no próprio texto do mandato negociador, além de demandar que as negociações sejam observadas por uma comissão congressual.

[12] O responsável pela “emenda integracionista”, ainda na fase de elaboração dos anteprojetos da ANC, foi o senador Marcondes Gadelha (PMDB-PB), que também era membro do Parlatino.

[13] Alguns fatos e características contribuíram para essa percepção que os países da região tinham do Brasil: **1)** A manutenção de um regime monárquico depois da Independência, fazendo ressaltar as diferenças com as repúblicas vizinhas; a existência de um império provocou o temor pelo expansionismo na região. **2)** A política brasileira de limites territoriais que se deu até o começo do século 20 também foi fonte de desconfiança no subcontinente, devido às vitórias obtidas pelo Brasil nos conflitos territoriais (via negociação, mediação e arbitramento), que consolidaram o espaço nacional. **3)** Os momentos de amizade entre o Brasil e os Estados Unidos, depois de proclamada a República, também despertavam receio na América do Sul; acreditava-se, principalmente em Buenos Aires, que o Brasil teria suas pretensões de domínio regional respaldadas pelos EUA (Cervo e Bueno, 1992).

[14] Há duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) tramitando no Congresso Nacional que prevêem a adoção do modelo norte-americano do mandato negociador para acordos comerciais, ou seja, que aumentam a participação institucionalizada do poder Legislativo na política externa comercial.

[15] Essa antecipação pode ser feita também pela observação à reação da opinião pública (formadores de opinião) a certos temas de política externa.

[16] As palavras-chave utilizadas no sistema de buscas do SICON foram Mercosul, Argentina, Integração Regional e América Latina. Os documentos encontrados no SICON são Projetos de Lei, Projetos de Resolução, Requerimentos, Mensagens, Diversos e Avisos elaborados por parlamentares.

[17] Propostas de Plebiscito em relação à participação do Brasil na Alca: PDC 852/01 do deputado Henrique Fontana (PT), PDS 071/01 do senador Roberto Saturnino (PSB). Propostas de Emenda à Constituição

que alteram as atribuições do poder Legislativo na política externa comercial: PEC 345/01 do deputado Aloísio Mercadante (PT), PEC 052/01 do senador Roberto Requião (PMDB).

[18] O afastamento do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães de suas funções devido ao seu posicionamento contrário à Alca é o exemplo mais concreto dessa divergência interna no poder Executivo.

[19] G. Albuquerque (Política Externa, 2001) observa que parte significativa da dívida externa dos maiores países da América Latina é privada e que o montante de investimentos proposto pelos EUA não era atraente para os maiores países da região, pois era equivalente ao orçamento da Universidade de São Paulo. Os acordos de livre-comércio seriam bilaterais dos EUA com cada país da região.

[20] As negociações se limitaram ao acordo de livre-comércio com o Canadá e com o México (NAFTA).

[21] Negociação 4 + 1, isto é, os quatro países do Mercosul mais outro país.

[22] Acordos entre os blocos econômicos existentes (Mercosul, Nafta, Comunidade Andina, Caricom, Mercado Comum Centro-Americano).

[23] O termo "prioridade óbvia" é do ex-Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro.

[24] As limitações das Medidas Provisórias são uma correção desse desequilíbrio.

[25] Talvez o simples ato de eliminar a posição "privilegiada" da política externa em relação a outras políticas públicas no que diz respeito ao "domínio do Executivo" corrobora a hipótese deste trabalho.

[26] A pressão pode resultar em maior participação institucionalizada do Legislativo ou na absorção dos interesses dos parlamentares pelo Executivo.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto de. ***Mercosul: Fundamentos e Perspectivas***. São Paulo: Editora LTR, 1998

______. ***O Estudo das Relações Internacionais do Brasil***. São Paulo: Unimarco Editora, 1999.

BARBOSA, Rubens A. "O Mercosul no Contexto Regional" in ***Boletim de Integração Latino-Americana***, vol. 21, julho/dezembro de 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. ***Comentários à Constituição do Brasil***. São Paulo: Editora Saraiva, 1988.

CASTRO NEVES, João Augusto de. ***A Participação do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira: o caso do Mercosul***. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2002.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. ***História da Política Exterior do Brasil***. São Paulo: Editora Ática, 1992.

CERVO, Amado e RAPOPORT, Mario (orgs.). ***História do Cone Sul***. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

CHEIBUB, Zairo. ***Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: Aspectos do Processo de Institucionalização do Itamaraty***. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1984.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1999.

DALLARI, Pedro. ***Constituição e Relações Exteriores***.São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

DANESE, Sérgio. ***Diplomacia Presidencial: História e Crítica.*** Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

EVANS, Peter, JACOBSON, Harold e PUTNAM, Robert (orgs.). ***Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics***.. Los Angeles: University of California Press, 1993.

GUIMARÃES, Samuel P. (org.). ***Alca e Mercosul: Riscos e Oportunidades para o Brasil***. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999.

______. ***Quinhentos anos de periferia***. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

HENEHAN, Marie T. ***Foreign Policy and Congress: an International Relations Perspective.*** University of Michigan Press, 2000.

JAGUARIBE, Hélio. ***Brasil, Homem e Mundo: Reflexão na Virada do Século***. Rio de Janeiro: Topbooks, 2000.

LAFER, Celso. ***A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira***. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAMPREIA, Luiz Felipe. ***Diplomacia Brasileira: Palavras, Contextos e Razões***. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1999.

LEGISLAÇÃO e Textos Básicos do Mercosul. **Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 2000.**

LIMA, Maria Regina Soares de e CHEIBUB, Zairo. "Elites Estratégicas e Dilemas do Desenvolvimento". Rio de Janeiro: IUPERJ, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de e SANTOS, Fabiano. "O Congresso Brasileiro e a Política de Comércio Exterior". Trabalho apresentado no XXI Encontro da LASA, 1998.

LIMA, Maria Regina S. de. "Brazil's Response to the 'New Regionalism'" in Gordon Mace e J. P. Thérien (eds.), ***Foreign Policy & Regionalism in the Americas.*** Londres: Rienner, 1996.

______. "Instituições Democráticas e Política Exterior" in ***Contexto Internacional***, vol. 22, julho/dezembro de 2000.

______. "Diplomacia e Democracia", artigo publicado no ***Jornal do Brasil***, em 10/09/2000.

LOWI, Theodore. "Making Democracy Safe for the World: National Politics and Foreign Policy" in James Rosenau (ed), ***Domestic Sources of Foreign Policy***. Nova York: Free Press, 1967

LUPIA, Arthur. "The EU, the EEA and Domestic Accountability: How Outside Forces Affect Delegation within Member States" in ***The Journal of Legislative Studies***, vol. 6, n° 1, 2000.

LYNE, Mona M. "Executive-Legislative Relations in the ABC Countries of Latin America: the voter's dilemma and democratic stability". Trabalho apresentado no encontro da APSA, em 2001.

MARTIN, Lisa. ***Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation.*** Princeton: Princeton University Press, 2000.

MATTLI, Walter. ***The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond***. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MILNER, Helen. ***Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations***. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORAVCSIK, Andrew. "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe" in ***International Organization***, vol. 54, nº 2, 2000.

OLIVEIRA, Marcelo F. ***Mercosul: Atuação dos Partidos Políticos e dos Parlamentares Brasileiros***.Dissertação de Mestrado, Marília, Unesp, 2001.

PARISH, Randall. "Presidents, Parties and Foreign Policy: Domestic Institutions and Interstate Behavior in South America".Trabalho apresentado no encontro da APSA, em 2001.

PUTNAM, Robert. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games" in ***International Organization***, vol. 42, n° 3, 1988.

REMMER, Karen L. "Does Democracy Promote Interstate Cooperation? Lessons from the Mercosur Region" in ***International Studies Quarterly***, vol. 42, nº 1, 1998.

REVISTA ***Política Externa***: *Os Dilemas da Integração Continental*, vol. 10. nº2, 2001.

SÁEZ, Manuel A. "South American Legislatures: Thinking About Economic Integration and Defense Policy" in ***Center for Strategic and International Studies (CSIS) Report***, novembro de 2000.

SANTANA, Helton R. Presto. ***Área de Livre Comércio das Américas (ALCA): Determinantes Domésticos e Política Externa Brasileira***. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, IRI-PUC, 2000.

SANTOS, Theotônio dos et al. "Constituinte: uma agenda para o debate" in ***Constituinte e democracia no Brasil de hoje***. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. (org). ***Mercosul & Nafta: O Brasil e a Integração Hemisférica***. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

WALTZ, Kenneth. "Electoral Punishment and Foreign Policy Crises" in J. Rosenau (ed), ***Domestic Sources of Foreign Policy***. Nova York: Free Press, 1967.

A INTERMINÁVEL BUSCA DA NORMALIDADE: AS ORIGENS E A EVOLUÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO DA FRANÇA CONTEMPORÂNEA

Antônio Carlos Lessa*

Resumo

O artigo analisa as origens e a evolução do sistema político da França contemporânea, procurando evidenciar os seus traços de originalidade.

Abstract

The article analyses the origins and the evolution of the french political system, outlining the traces of originality.

1. Introdução

Grande parte dos analistas políticos consideram a França um país "excepcional", o que se deve aos traços "diferentes" que marcam a estrutura da sua economia, caracterizada pelo forte e tradicional dirigismo de Estado, pela sua política exterior, que busca reservar para o país um lugar especial entre os grandes atores das relações internacionais contemporâneas, e pelo seu sistema político – tido por muitos como híbrido mal resolvido da cultura política nacional e da síntese infeliz entre diferentes sistemas de governo [1]. Por exemplo, nunca deixou de ser percebida como "original" a construção de uma República parlamentarista que tem, entretanto, como a sua principal instituição política, a Presidência da República, com poderes tão fortes que muitos a qualificam de uma "República imperial". Essa experiência, por outro lado, ao tempo em que se mostrou extremamente benéfica para prover estabilidade a todo o sistema ao longo da maior parte da sua história, não deixou de criar apreensões diante das imprevistas experiências de coabitação (como são denominados os períodos de partilha do Poder Executivo entre o Presidente e Primeiro-ministro de partidos opostos).

Este trabalho tem por objetivo examinar as características centrais do sistema político da França contemporânea, detendo-se sobre a importância das transformações ocorridas desde 1981, analisando os traços fundamentais das instituições políticas da Quinta República (como se denomina o atual regime constitucional estabelecido em 1958), que já é o segundo regime político mais duradouro na história da França pós-revolucionária. A análise atenta do papel da Presidência da República, do sistema partidário e, secundariamente, dos grupos de interesse e pressão na atualização da cultura política nacional, permite que se identifique um dinâmico processo de atualização do sistema político nacional, que tem como resultado o fato de que a França é, na abertura do século XXI, um país muito menos

* Professor-adjunto do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) e coordenador de RelNet – Rede Brasileira de Relações Internacionais.

"diferente" dos seus vizinhos do que em 1981, quando aconteceu a primeira alternância no poder da Quinta República entre esquerda e direita.

Com efeito, houve desde o início dos anos oitenta um considerável enfraquecimento do "excepcionalismo" francês, como resultado tanto de pressões internas quanto externas ao sistema. Este processo portou impactos consideráveis sobre as instituições políticas nacionais e as suas forças representativas, e sobre o papel que tradicionalmente desempenhavam na Europa. A própria noção de "excepcionalismo", tão cultivada na França e pelos analistas do sistema político francês, passou a ser relativizada quando contrastada às experiências políticas dos seus vizinhos europeus – afinal, se a Quinta República se mostrou um regime "diferente", que punha a funcionar uma nação "excepcional", o que dizer da evolução do sistema político italiano (lembrado como a "difícil experiência da democracia") ou do insulamento britânico (que moldou instituições democráticas tão diferentes quanto estáveis quando contrapostas às experiências continentais)?

Nos termos dos atributos clássicos de um sistema político, a Quinta República francesa pode ser considerada efetivamente um grande sucesso, sendo que a sua longevidade se deve a uma combinação bem sucedida de estabilidade política e adaptabilidade institucional que proveram um bom equilíbrio ao sistema estabelecido, sendo a sua credibilidade testemunhada pelo fato de que não existem partidos ou grupos políticos expressivos que contestem a sua legitimidade.

Com efeito, para os seus defensores, trata-se de um regime político estável que se sobrepõe a uma sociedade dinâmica, que se mostrou capaz de resgatar a estabilidade política, que decididamente não caracterizava a precariedade crônica da Quarta República do pós-guerra, provando ser flexível e adaptável. A alternância no poder entre direita e esquerda em 1981 e as repetidas experiências da coabitação (1986-88, 1993-95, 1997-) provaram também que o regime tem a capacidade de resistir às pressões sistêmicas que muitos previram como sendo o sinal do seu fim. Medido em termos da sua performance, o regime tem numerosas façanhas para o seu crédito, relativizando o estreitamento do prestígio internacional da França e presidindo o crescimento econômico. O regime tem parte dos créditos pela transformação da economia da França, que deixou de ser essencialmente rural, e caracterizada pela pequena empresa, em uma economia dinâmica e tecnologicamente avançada. A própria sociedade francesa acompanhou essa transformação, movendo-se da pequena comunidade rural para uma moderna, urbana e sofisticada configuração. A atuação decidida pela unificação européia, do mesmo modo, entra nos créditos do regime.

Contra essas observações, os mais pessimistas analistas vêem uma nova crise de confiança se abater recentemente sobre as instituições políticas e sobre os políticos que ocupam os mais altos gabinetes do poder. Os escândalos de corrupção ao longo dos anos oitenta e noventa reviveu um filão profundamente anti-político na cultura política francesa. O sentimento de que *ils sont tous pourris* lembram o sentimento similar que se abateu sobre o debate político nacional em meados dos anos cinqüenta, durante o crepúsculo da Quarta República. A distância entre a elite parisiense centralizada e a massa da população parece

ser maior do que nunca. Tais sentimentos provêem o pano de fundo contra o qual as latentes tradições da intolerância política e social ressurgiram. Com efeito, as questões combinadas das relações de raça, segurança e preferências nacionais reassumiram uma renovada importância, amparando a evolução dos movimentos de extrema-direita, e causando sérios danos à reputação internacional da França como a pátria dos direitos do homem.

2. Breve história do sistema político francês – a construção da excepcionalidade

Aspectos importantes da cultura política francesa estão enraizados na própria história do processo de construção do Estado Nacional no país, contribuindo para moldar comportamentos francamente singulares, e na própria experiência política francesa até 1958.

O primeiro destes temas se relaciona com o papel crucial desempenhado pelo Estado na construção da moderna identidade nacional, conseguindo impor coesão sobre uma sociedade que se concebia tradicionalmente dividida. Este processo, que tem início durante o Antigo Regime, avançou durante a Revolução Francesa e o período napoleônico, e acabou por se consolidar nos períodos mais recentes. Em termos domésticos, o período pré-revolucionário da história francesa é usualmente caracterizado pelas tentativas feitas pelo governo central em Paris para impor as suas vontades sobre as províncias, para conquistar novas regiões e para estender a órbita da sua competência. A tentativa de impor o controle central foi um aspecto constante dos monarcas franceses do período, mais notadamente de Luís XIV (1648-1715), cujo ministro Colbert tentou (com relativo sucesso) expandir a competência do Estado na esfera econômica, tanto quanto para impor uma medida de uniformidade política sobre os nobres provinciais [2]. Portanto, o Estado francês justificava a sua ação universal nos termos da vontade geral, de evidente inspiração roussauniana, como os reis franceses haviam previamente evocado o direito divino para justificar o seu governo. Por outro lado, apesar de importante para a construção de uma identidade política, e para revelar uma tradição particularmente centralizadora, o papel do Estado não deve ser superavaliado. Afinal, ao longo do século XIX, um Estado ambicioso co-existiu com uma sociedade largamente auto-suficiente, permanecendo a nação francesa extremamente diversa até a Segunda Guerra Mundial, sendo inclusive a língua francesa minoritária em muitas regiões do país até o século XX [3].

O tema recorrente da legitimidade política era uma conseqüência da herança divisora da Revolução Francesa. O desacordo sobre questões fundamentais do sistema político jogou republicanos contra monarquistas, católicos contra anti-clericais e depois, nacionalistas contra internacionalistas. Como resultado das divisões ideológicas, sociais e econômicas, a legitimidade política foi um verdadeiro problema ao longo de quase todo o período que precede a Quinta República.

Com efeito, a Terceira República – que durou setenta anos, sendo o mais longo regime pós-revolucionário francês – é o período que melhor sintetiza a polarização em torno das

questões da legitimidade política. As clivagens encontravam as suas origens nas tensões existentes entre Paris e as províncias, ao que se somam a persistente influência das identidades regionais e locais, o conflito entre Estado e Igreja, o republicanismo e os desafios ao regime republicano, e o processo intermitente de industrialização, com as tensões sociais que causou.

Como observado, existia uma falta de consenso em relação ao sistema político, que refletia a constituição da divisão social e ideológica que se tornara característica da sociedade francesa. A mais poderosa fonte de divisão foi aquela que se sucedeu entre os Católicos, que se opunham ao que consideravam uma república laica, contra os republicanos anti-clericais, determinados a defender a forma de governo contra a união entre monarquistas e o clero anti-republicano. Esta divergência dominou os primeiros trinta anos da Terceira República, até que os republicanos definitivamente estabeleceram o controle sobre o sistema político no início do século XX. No período entre as duas guerras mundiais, a República torna a estar sob duro ataque da esquerda, especialmente do PCFR, criado em 1920 para apoiar a Revolução Russa e promover a revolução na França, e nos anos trinta, das forças de extrema direita, que pretendiam substituir a república democrática por um regime autoritário. As ambições antidemocráticas no sistema político francês finalmente triunfaram sob a capitulação de março de 1940, quando a Terceira República votou plenos poderes para o Marechal Pétain, que negociou um armistício com Hitler após a invasão alemã [4].

A Terceira República aparenta ser um regime frágil, dominado pelas vontades do parlamento. Em lugar de ser dominada por líderes fortes, a Terceira República evoluiu para um sistema político caracterizado por um parlamento forte, que causou em sua maior parte, governos fracos e instáveis. Durante os seus setenta anos de história existiram 110 diferentes gabinetes: a instabilidade governamental tornava-se um signo de que os representantes estavam desempenhando o seu dever como garantidores coletivos do interesse nacional, e como defensores da sociedade civil contra o Estado. A tradição republicana passava a ser de molde a talhar uma França dividida, localista, uma sociedade com nenhuma maioria natural para nenhuma ação particular. Na falta de partidos políticos aglutinadores, os representantes defendiam os interesses dos seus constituintes, de quem a sua sobrevivência política dependia.

O impacto de tantas divisões não deve ser, entretanto, exagerado. Ao longo do século XIX, os conflitos políticos eram limitados à competição entre as elites parisienses, com a sociedade francesa permanecendo relativamente infensa. Isso testemunha uma divisão mais permanente entre Paris e as províncias, sendo esta uma característica importante da história política francesa, inerente à própria natureza do processo de construção do Estado Nacional francês. Apesar da persistência do discurso revolucionário, a capacidade do sistema político de prover paz e prosperidade pareceu estar seriamente ameaçada apenas durante os anos trinta e novamente depois de 1947.

A liberação da França em agosto de 1944 inaugurou um novo período na história francesa, que se abria em clima de otimismo generalizado. Desde o seu início auspicioso,

entretanto, a Quarta República foi rapidamente contraposta por uma crise de legitimidade, expressa pela falta de consenso em torno das propostas de Constituição, que acabaria mais adiante por enfraquecer a coesão política em torno do novo regime constitucional.

Como resultado do primeiro referendum constitucional da Quarta República, convocado em outubro de 1945, a maioria esmagadora da população francesa deu ao governo provisório a responsabilidade de propor uma nova constituição, e rejeitava a idéia de voltar ao regime constitucional de 1875. Apesar disso, se estava claro que o povo não queria o retorno da Terceira República, estava menos óbvio qual o tipo de regime que pretendia para substituí-lo [5]. Existiam, essencialmente, três diferentes visões sobre o sistema político coabitando no governo provisório:

a) O General de Gaulle defendia um regime democrático racionalizado, similar ao que se tornaria anos depois a Quinta República, caraterizado por uma presidência forte que pudesse se posicionar acima das querelas dos partidos políticos e encarnar a unidade da nação francesa. Os partidos de esquerda e de centro (SFIO, PCF e MRP) suspeitavam que de Gaulle preparava um sistema que poderia levar a uma ditadura. Incapaz de concordar com os seus parceiros, e vigorosamente opositor do retorno de um regime dominado pelo parlamento, de Gaulle renunciou como primeiro-ministro em janeiro de 1946;
b) Os dois principais partidos da esquerda – SFIO e PCF – também clamavam por regimes fortes e governos disciplinados, mas argüiam que este poderia ter por base a sua autoridade em uma câmara única, uma poderosa assembléia parlamentar. A esquerda, desse modo, reiterava a sua crença na tradição jacobina de uma única assembléia diretora, aceitando poucos pesos e contrapesos para moderar a expressão da vontade geral;
c) O partido democrata-cristão MRP rejeitava a idéia proposta por de Gaulle de uma liderança pessoal forte, mas isso também era comum à esquerda. O MRP optou por um sistema parlamentarista com pesos e contrapesos para prevenir a autoridade executiva arbitrária [6].

A Constituição da Quarta República foi adotada por uma estreita margem no terceiro referendum convocado para tal fim, em outubro de 1946, com 9,5 milhões de votos favoráveis e 8,5 milhões contrários e 9 milhões de abstenções. Esperava-se então que a nova Constituição pudesse encorajar o desenvolvimento de gabinetes fortes, baseados no apoio de alguns poucos grandes partidos, e pudesse, a partir de então, pôr fim à crônica divisão que caracterizou a Terceira República. Entretanto, a Quarta Constituição republicana estabeleceu um regime parlamentar que não era essencialmente diferente daquela da Terceira. A idéia de que governos estáveis pudessem progressivamente substituir as frágeis coalizões da Terceira República tinham um pequeno fundamento constitucional: ela dependia para a sua realização da continuidade da cooperação política dos partidos mais resistentes. Isso foi evidenciado ainda em 1947.

As principais características do regime político criado pela Constituição de 1946 eram aquelas de uma democracia parlamentar. A supremacia do parlamento foi reafirmada na Constituição da Quarta República de um modo mais aberto do que na de 1875, com o que se reafirmava a tradição da supremacia do parlamento que datava da revolução francesa. O presidente da república permanecia com funções simbólicas, como na Terceira República. A subordinação do Chefe de Estado era assegurada por um método de eleição indireta pelas duas casas do parlamento. Apesar da afirmação da supremacia parlamentar, os poderes do Executivo foram fortalecidos em certos aspectos, notavelmente através da sistemática que permitia ao primeiro-ministro solicitar a dissolução da Câmara dos Deputados.

Essas observações fazem com que uma avaliação da efetividade do sistema político francês leve a uma conclusão globalmente negativa. A excessiva dominação parlamentar levou ao retorno do padrão de governos instáveis, como na Terceira República. Os mais importantes desafios dos anos cinqüenta – com exceção da construção do projeto europeu de integração – não encontraram respostas razoáveis por parte dos governos franceses, devido ao vácuo de poder que se instalara irreversivelmente no coração do sistema político francês, gerando prejuízos para a reputação internacional da França neste período. Por estas razões, a restauração de um governo efetivo era a prioridade chave dos constituintes de 1958.

3. A Quinta República e a reafirmação da excepcionalidade

Os eventos que cercam a criação da Quinta República encontram a sua origem na crise argelina, que drenou definitivamente as energias da Quarta República desde novembro de 1954 [7]. Em 13 de maio de 1958, oficiais militares revoltosos, apoiados pelos colonos europeus residentes na Argélia, finalmente depuseram o governo local em Alger. Os conspiradores, fiando-se sobre o descrédito da Quarta República aos olhos da opinião pública francesa, e contando a cumplicidade do alto comando militar e com o apoio de poderosos setores da burocracia e das elites políticas, ameaçaram estender a rebelião para o território metropolitano, a menos que o General de Gaulle fosse chamado de volta para liderar os negócios da nação.

Sob a ameaça de uma invasão militar e uma possível guerra civil, a Assembléia Nacional investiu de Gaulle como o último primeiro ministro da Quarta República em 1 de junho de 1958, com poderes para apresentar uma nova constituição, que foi ratificada por referendum popular em setembro daquele ano. De Gaulle se tornaria o primeiro Presidente da Quinta República em janeiro de 1959 [8].

A alegação de uma ruptura ilegal do poder, feita por lideranças do porte de Pierre Mendès-France, François Mitterrand e outros, não merecia atenção naquele momento, uma vez que a investidura do líder da resistência nacional teve lugar sob a égide um possível golpe de Estado [9]. Deve ser considerado também que poderosas forças da Quarta República favoreceram a ascensão de de Gaulle ao poder, ansiosas que estavam em afastar o espectro de uma ruptura institucional e de um colapso político. Entre outros que apoiaram a decisão

de convidar de Gaulle para compor um governo de transição, se inscreve o líder socialista, Guy Mollet.

Os problemas relacionados com a Argélia e com a consolidação da autoridade do novo presidente dominaram a política francesa de 1958 a 1962. Chamado ao poder para manter a Argélia em mãos francesas, de Gaulle ascendeu para aceitar a causa da Argélia independente. A mudança de posição do Presidente encontrou a fúria dos comandantes militares e dos colonos franceses na Argélia, cujas respostas incluíram várias tentativas de assassiná-lo e outra tentativa de golpe em Alger, em 1961 [10].

Para entender o desenvolvimento subseqüente da Quinta República, é essencial compreender como o Presidente da República se mostrou hábil para manter a sua autoridade entre 1958 e 1962. Os vários atores envolvidos na crise de maio-junho de 1958 calcularam que de Gaulle poderia ser moldado de acordo com as suas conveniências. Uma maioria de lideranças políticas imaginavam que o seu retorno ao poder seria preferível a um golpe de Estado, mas acreditavam firmemente que ele poderia ser controlado uma vez que a crise argelina fosse ultrapassada. Ao conceder a independência para a Argélia, e reprimindo severamente o poder do exército, de Gaulle exterminou definitivamente o poder dos militares na política francesa, enquanto pela introdução das eleições diretas para Presidente em 1962, conseguiu impor uma severa derrota política sobre os parlamentares nostálgicos da Quarta República [11].

O meio que de Gaulle encontrou para construir a sua autoridade foi o das consultas populares: com legalidade constitucional duvidosa, ele convocou referendos em quatro ocasiões entre 1958 e 1962 para apelar diretamente para o eleitorado francês, sobre as cabeças dos partidos e de outras instituições intermediárias. As circunstâncias políticas de transição do período 1958-62 permitiram ao presidente governar de uma maneira que a oposição qualificava de *poder pessoal*. Governando de maneira pessoal, de Gaulle criou as bases para a emergência da Presidência como a mais poderosa instituição do novo regime.

Até 1962 a guerra da Argélia provou ser um substituto para uma maioria presidencial. Entretanto, com a resolução do conflito, pela ratificação em plebiscito dos acordos de Evian em abril de 1962, a missão histórica para a qual fora chamado estava concluída. Aparentemente, não havia mais nenhuma razão para manter os seus serviços: a velha classe política da Quarta República estava determinada a reganhar a iniciativa política, e a deter as iniciativas do Presidente para criar uma Presidência forte.

O período que se estende de junho de 1958 a novembro de 1962 foi de fundamental importância para o entendimento da futura evolução do regime. Em áreas chaves da política, o padrão estava estabelecido não somente para o restante do mandato de de Gaulle, mas para os de seus sucessores também. Entre os muitos aspectos do legado gaullista, cabe destacar a criação de uma Presidência forte, o realinhamento do sistema partidário francês, a resolução do conflito argelino, a adoção de uma política externa mais independente, a consolidação da aliança franco-alemã no coração da Comunidade Européia e a formatação de um novo espírito de autoconfiança e de prosperidade econômica [12].

No coração do gaullismo estava uma "certa idéia da França", com claras implicações para o modo como o sistema político poderia se organizar [13]. As crenças patrióticas de de Gaulle, por vezes mesmo nacionalistas, requeriam uma forma de governo republicano suficientemente forte para permitir ao país reganhar o respeito internacional, depois das divisões da Quarta República. No pensamento político do Presidente, esta era uma precondição para a França "ser ela mesma". Desde o discurso de Bayeux de 1946, de Gaulle vinha consistentemente advogando uma Presidência forte, capaz de representar os interesses de toda a nação francesa, acima do que caracterizava como os interesses particularizados representados pelos partidos políticos. O primeiro e mais importante aspecto do gaullismo era um sistema político reformado, baseado em um executivo fortalecido, encorpado por um Presidente robusto. A Presidência da República residiria no centro do sistema político; todos os demais aspectos dependeriam da impulsão presidencial, da sua iniciativa ou aprovação.

Em marcante contraste com a Quarta República, o novo regime constitucional testemunhou o retorno da estabilidade política – durante o período de 1958 a 2001, foram cinco Presidentes da República, presidindo sobre dezessete primeiros-ministros e governos. Enquanto essa medida de estabilidade pareça imperfeita em comparação com outros sistemas políticos europeus, ela representava marcado progresso em comparação com a Quarta República. A renovada estabilidade política estava baseada parcialmente sobre o fortalecimento do poder executivo na constituição da Quinta República, o que também portou mudanças sobre o sistema partidário francês. Por melhores que fossem as suas intenções na introdução das eleições diretas para Presidente, a reforma eleitoral de de Gaulle de 1962 estimulou a polarização da competição política entre esquerda e direita.

O segundo aspecto chave do gaullismo se situa na política externa, que se construiu a partir da crença numa maior independência nacional e na determinação de que a França poderia ser reconhecida como uma grande potência. A decisão de produzir armamentos nucleares independentes, a tentativa de reafirmar a soberania nacional francesa na Europa dos Estados, os esforços de adotar uma política mais independente, pró-Terceiro Mundo (relativamente às antigas colônias francesas na África) – tudo testemunhava pela obsessão de de Gaulle, pelo protesto pelo *rang de la France* como uma grande potência. A base do excepcionalismo francês em política externa e segurança parte deste período [14]. Na prática, isso envolvia a adoção de maior independência da Aliança Atlântica e dos EUA e as iniciativas mais espetaculares tomadas conseguiram fascinar e ao mesmo tempo irritar os aliados da França, sendo este o caso em 1966, quando de Gaulle anunciou que o país se retiraria da estrutura de comando integrada da OTAN. A independência nacional também foi evocada para justificar o anúncio em 1961 de que o país construiria o seu próprio arsenal nuclear [15].

O terceiro aspecto do pensamento político que nascia com de Gaulle foi o início de um período de prosperidade econômica depois dos tímidos resultados do final dos anos quarenta e cinqüenta. As taxas de crescimento francesas ultrapassaram as de todos os países da CEE durante os onze anos do período de Gaulle. A economia cresceu à média de 5,8%

ao ano durante o período 1958-1969, contra 4,8% na CEE, 4% nos EUA e 2,7% no Reino Unido[16].

4. Rompendo com a excepcionalidade (1981-)

A eleição de François Mitterrand como Presidente em maio de 1981 foi o catalizador para uma série de mudanças importantes na operação política da Quinta República. As suas instituições políticas experimentaram uma dupla evolução durante os anos oitenta sob o período Mitterrand: a primeira alternância no poder entre esquerda e direita em 1981 e a primeira coabitação entre esquerda e direita em 1986.

A transferência do poder da direita para a esquerda em 1981 legitimou a Quinta República em duas importantes dimensões: provou que o regime poderia lidar com a alternância no poder, a medida chave de qualquer democracia liberal; também representou a reunião final das esquerdas para atuarem nas instituições presidenciais criadas por de Gaulle, que deixavam de ser a partir de então um dos mais importantes fatores de divisão entre as famílias políticas. O advento da coabitação em 1986 foi igualmente significativo, uma vez que o regime não entrou em colapso sob a pressão de forças políticas que competiam para controlar a Presidência e a Assembléia Nacional; por outro lado, pela primeira vez, a Constituição de 1958 era realmente aplicada como foi escrita: o Presidente preside, mas o governo governa .

A poderosa Presidência criada por de Gaulle entre 1958 e 1969, e consolidada pelos seus sucessores, foi inicialmente fortalecida pela eleição de Mitterrand em 1981. Pela dissolução da Assembléia Nacional dominada pelas forças conservadoras depois das suas eleições, e obtendo a eleição de uma maioria absoluta socialista, Mitterrand conseguiu assegurar um controle completo sobre as instituições mais importantes do poder político, mais do que conseguiram Georges Pompidou (1969-1974) e Valéry Giscard d´Estaing (1974-1981), seus dois antecessores. Durante o período 1981-86, Mitterrand conduziu não somente a Presidência, mas também a Assembléia Nacional e a liderança do partido presidencial. Nenhum Presidente desde de Gaulle fora capaz de conseguir tanto [17].

O início da Presidência Mitterrand foi caracterizada por um alto grau de intervencionismo. Como representante pessoal da denominada “transformação” (*le changement*), Mitterrand simbolizou o advento de uma nova ordem política, e se envolveu em muitas das principais decisões do início do seu período no Elysée. Foi o próprio Presidente, por exemplo, quem insistiu para que o governo mantivesse o seu compromisso eleitoral a respeito do programa de nacionalização de 1982, mais do que moderar as ações a esse respeito, como poderia indicar a necessidade de consolidar apoios à esquerda e à direita. O intervencionismo presidencial foi particularmente marcado durante os primeiros anos do primeiro-ministro reformista Pierre Mauroy (1981-84), mas gradualmente Mitterrand passou a intervir de modo menos freqüente em questões de política doméstica. As reformas implementadas por Pierre Mauroy combinaram as plataformas políticas na área social,

econômica e industrial (mais de esquerda) com reformas qualitativas em outras áreas (descentralização, direitos dos trabalhadores etc). As principais reformas incluíram a nacionalização dos principais bancos e grupos industriais, as medidas de descentralização e a implementação de vastas reformas no sistema de *welfare state* (parcialmente financiadas por medidas de taxação redistributiva).

Mitterrand foi eleito em 1981 comprometido com o rompimento com o capitalismo e foi reeleito em 1988 advogando os méritos do consenso, da unidade nacional e da modernização do capitalismo. O candidato socialista vitorioso de 1981 foi forçado a abandonar os principais preceitos da sua plataforma eleitoral nos primeiros dois ou três anos de gestão. Os dois primeiros anos do primeiro septenato Mitterrand ressaltam como um período de esforço reformista sem precedência, pelo menos desde os primeiros governos do pós-guerra, quando as grandes agremiações políticas conseguiram construir o consenso em torno das demandas da reconstrução nacional.

De 1984 em diante, a atenção do Presidente se focou crescentemente sobre as questões de política externa, defesa e, acima de tudo, sobre a integração européia . Considerando a política externa de Mitterrand, Stanley Hoffman conclui que foi "gaullista antes de mais nada" [18]. Em áreas fundamentais da política externa, Mitterrand foi mais fiel ao modelo da independência nacional promovido pelo General de Gaulle do que os seus sucessores imediatos o foram: a sua aceitação das doutrinas estratégicas que privilegiavam a *force de frappe* é exemplar. A importância dada por Mitterrand para as relações bilaterais franco-alemãs também lembrava o de Gaulle de vinte anos antes. O paralelo com de Gaulle não deve entretanto, ser super dimensionado. A crise dos euromísses de 1982-3 revelou um Mitterrand muito mais leal à causa Atlântica do que os seus antecessores, e muito menos tendente ao idealismo para com os soviéticos. Na política européia, em simbólicos e substantivos termos, a Europa de Mitterrand era muito mais integracionista do que a de de Gaulle [19]. Com efeito, de 1984 em diante, Mitterrand se concentrou em construir para si uma imagem de Homem de Estado europeu, que se alimentava da coerente visão do futuro da Europa oferecida pelo Presidente para todos os europeus. Mitterrand era mais genuinamente convencido dos benefícios de uma Europa unificada do que qualquer um dos seus antecessores, e provou mais disposição do que eles em sacrificar elementos da soberania nacional para o interesse da integração européia.

À medida em que o período Mitterrand progredia, o Presidente se retirava progressivamente do intrincado jogo da política doméstica. Este processo precedeu o período da coabitação de 1986-88, mas mostrou-se mais importante durante este episódio. Ao convocar Jacques Chirac, o líder da vitoriosa coalizão RPR-UDF para liderar um gabinete em março de 1986, Mitterrand respeitou a lógica democrática de que os vitoriosos das mais recentes eleições gerais deveriam ter a responsabilidade de governar a nação. No evento a supremacia presidencial desapareceu uma vez que o Presidente encontrou à sua frente um primeiro-ministro determinado, que chegara ao Matignon munido com uma expressiva maioria parlamentar [20].

O primeiro período de coabitação entre duas tendências políticas opostas, que efetivamente não estava previsto no esquema concebido por de Gaulle e reafirmado pela decidida construção de uma Presidência da República forte, agiu efetivamente para relativizar uma das mais poderosas imagens que caracterizavam a Quinta República francesa, qual seja, a da Presidência da República imperial. Com efeito, os poderes reservados para o Chefe de Estado na Constituição de 1958, e as características do processo eleitoral direto, concediam um poder incomum ao ocupante Palácio Elysée, que pode ser considerado como anormal em um regime parlamentarista.

Durante a coabitação de 1986-88, a coalizão RPR-UDF de Chirac implementou um radical programa de liberalização econômica, combinando com uma forte dose de conservadorismo político e social, com inspiração nos princípios de ação de Margareth Thatcher e de Ronald Reagan. Apesar da popularidade de algumas medidas, como a privatização, em sua ânsia de reformar a sociedade francesa, o governo Chirac relevou o estado da opinião pública francesa, e criou a imagem de um governo que governa em nome dos interesses de uma única classe social, de modo que a mistura de liberalismo econômico com conservadorismo político falhou nos seus objetivos centrais declarados de reduzir o desemprego. Contraposta aos enganos acumulados do governo Chirac, a popularidade de Mitterrand rapidamente se recuperou.

Mitterrand descobriu um novo papel para o exercício dos poderes então reduzidos da Presidência da República durante a coabitação de 1986-88, qual seja, a de um árbitro-Presidente. O governo composto por Chirac deveria efetivamente governar, mas o Chefe de Estado reservou para si o direito de criticar as políticas de governo, falando em nome do "povo francês", exercendo o papel de espécie de "árbitro da nação", de acordo com o Artigo 5 da Constituição. Esta nova postura produziu resultados efetivos e poupou o Presidente dos desgastes dos possíveis choques com o Primeiro Ministro em áreas e temas que reconhecidamente eram da competência do Chefe de Governo. Por outro lado, Mitterrand não abriu mão das suas prerrogativas exclusivas como Chefe de Estado, especialmente aquelas atinentes às relações exteriores, o que levou por vezes a episódios pitorescos com a dupla representação francesa em importantes foros internacionais – a um só tempo, a França estava representada pelo Presidente da República e pelo Primeiro Ministro. De todo modo, ao final do seu mandato, Mitterrand postulava a reeleição contra uma dividida ala de direita que o desafiou nas eleições presidenciais de 1988.

Mitterrand foi reeleito em 1988 atraindo o apoio de uma fração vital do eleitorado de centro-direita alienado por Chirac e desprezado pelo outro candidato de direita, Raymond Barre. Acresce que as idéias do Mitterrand que se candidatava a um novo septenato em 1988 eram ainda mais dificilmente enquadradas na dualidade esquerda-direita do que as do candidato reformista vitorioso de 1981. A sua plataforma eleitoral de 1988 não continha idéias firmes para a política doméstica, se limitando às justificações sobre as ações do seu passado presidencial. Mitterrand era mais ambicioso no que dizia respeito à Europa, a qual fizera o *leitmotif* do seu segundo mandato presidencial. A missão européia de Mitterrand,

que triunfou com a adoção do Tratado de Maastricht em dezembro de 1991, consistia de uma estável visão de uma íntima integração, para a qual o Presidente francês emprestou muita credibilidade. Ao mesmo tempo, o peso político e diplomático do Chefe de Estado francês era dramaticamente diminuído com a reunificação alemã em 1990, que alterava irreversivelmente a balança do poder europeu em favor da Alemanha [21].

O padrão do intervencionismo presidencial durante o primeiro septenato de Mitterrand curiosamente se reverteu durante o seu segundo mandato. Enquanto altamente ativo após a sua eleição em 1981, o Presidente da República se contentou, ou pelo menos se conteve, a dar ao seu quarto primeiro-ministro, Michel Rocard, mais liberdade para manejar a política doméstica de 1988 a 1991.

A sucessão de primeiros ministros durante o segundo mandato presidencial de Mitterrand aumentou a percepção pública de que havia uma falta de consenso e de propósitos nos governos socialistas. Combinada à sua incapacidade de lidar com os problemas econômicos, os governos socialistas tiveram que lidar também uma série de escândalos de corrupção, o que muito fez para demolir a sua autoridade moral sobre os partidos políticos de direita. Não se verificaram incidentes envolvendo pessoalmente Mitterrand, mas havia a crença generalizada de que homens próximos ao Presidente se envolveram em atividades duvidosas e o suicídio de Pierre Bérégovoy (o seu sexto primeiro-ministro) em maio de 1993, simbolizava a falência moral dos socialistas.

O advento do governo Balladur em março de 1993, iniciando o segundo período de coabitação da Quinta República (março de 1993 – abril de 1995), colaborou para a diminuição do poder pessoal do Presidente da República. Em política doméstica, Mitterrand tinha pequena margem de ação, sendo o seu papel reduzido ao de um guardião moral, no qual a opinião pública não mais acreditava. O Presidente tentou reinventar o papel do Presidente-árbitro que tão bem lhe serviu durante a primeira coabitação, mas com muito menos êxito.Pela metade do período da sua segunda Presidência, Mitterrand parecia muito mais debilitado politicamente do que em qualquer outra fase do seu longo período à frente do Elysée, inclusive durante a primeira coabitação em 1986-88, o que se deve ao fato de que evidentemente não concorreria a um terceiro mandato presidencial. Acresce que a humilhação eleitoral dos socialistas em março de 1993 removia qualquer ilusão de grandeza que ainda poderia cercar o partido presidencial e o *entourage* da Presidência mais longeva da Quinta República.

Depois de de Gaulle, Mitterrand foi o presidente que mais influenciou o desenvolvimento das instituições da Quinta República. Em aspectos fundamentais, o legado de Mitterrand envolvia a desconstrução da “exceção francesa”, tanto domesticamente quanto no nível internacional. Com efeito, a França era um país muito menos “diferente” dos seus vizinhos europeus em 1995, quando concluía-se melancolicamente o segundo septenato socialista, do que em 1981. As principais realizações de Mitterrand se localizavam naquelas esferas nas quais a sua ação era menos esperada: promoveu a integração européia além dos limites acordados pelos antigos Presidentes franceses, contribuiu para a modernização do capitalismo industrial e financeiro francês e, por fim, desideologizou a esquerda e a

reconciliou com a economia de mercado. O fato de que essas realizações guardam uma semelhança muito pequena com o ambicioso rol de 110 propostas eleitorais de 1981 confirma as limitadas margens de manobra que têm uma liderança nacional em um mundo crescentemente interdependente.

O segundo episódio de coabitação se desenrolou em um cenário de rivalidade fratricida dentro do campo gaullo-conservador, na forma da competição presidencial entre o premier Edouard Balladur e Jacques Chirac (líder do RPR). A divisão na direita francesa em duas ou três famílias não era nova, e era ainda possível lembrar que ela favorecera a vitória dos socialistas tanto em 1981 quanto em 1988. O aspecto original da campanha presidencial de 1995 se situava no fato de que tanto Chirac quanto Balladur vinham das fileiras no movimento neo-gaullista, o que criava um enorme dilema para as lideranças do RPR, especialmente até fevereiro de 1995, quando Balladur parecia ter mais chances de sair vencedor do pleito. O fato de que a maioria das fileiras do RPR tenha apoiado Chirac, mesmo quando a sua candidatura parecia perdida, é o reconhecimento do papel que desempenhara no RPR, movimento que construiu com incomum perseverança desde 1976 e a sua eleição como o quinto Presidente da Quinta República (por 52,7% contra 47,3% para o candidato socialista Lionel Jospin) testemunhava a recuperação do Elysée para o gaullismo, após um período de vinte e um anos de jejum [22].

A eleição de Jacques Chirac não pode deixar de ser considerando um importante tributo à longevidade e adaptabilidade da Quinta República. À exceção do partido de extrema-direita Front National, cada um dos partidos políticos franceses participaram em gabinetes de governo desde 1958. A Quinta República é o segundo mais longevo regime constitucional francês pós-revolucionário, atraindo um certo grau de apoio das elites e popular que o põe em separado dos demais regimes constitucionais franceses.

Apesar de ter sido inicialmente configurada como uma imagem do seu criador, a Quinta República não se transformou em um regime personalista, o que pode ser interpretado na forma como a herança gaullista foi ultrapassada em vários setores e como permanece em vários outros. No seu início, vários observadores afirmaram que o regime estava destinado a desaparecer com a partida de de Gaulle, mas a transição para uma fase pós-gaullista ocorreu gradualmente e sem sobressaltos – iniciada por Pompidou (1969-1974), foi consolidada com a eleição de Giscard d´Estaign como o primeiro Presidente não-gaullista em 1974, sendo que a sua legitimição final chegaria em 1981, com a eleição do socialista Mitterrand.

Com pouco mais de quarenta anos de existência, a Quinta República consegue demonstrar longevidade e adaptabilidade (especialmente com os repetidos episódios de coabitação). Com efeito, a alternância no poder entre esquerda e direta em 1981 foi seguida em 1986 pela primeira experiência de coabitação, que se repetiu em 1993 e desde maio de 1997 – e em pouco tempo, a alternância no poder de partidos rivais de esquerda e de direita, ou coalizões, se tornaria uma ocorrência banal, efetivamente imprevista nas origens do regime, mas que não prejudicou substantivamente a governabilidade.

Enfim, a análise do sistema político francês no período compreendido entre 1958 e os dias atuais dá origem a avaliações contraditórias. Por um lado, a Quinta República proveu os marcos institucionais para a onda de prosperidade e modernização econômica, ao que se soma o fortalecimento da influência francesa na Europa e internacionalmente. Por outro, as ambigüidades do regime favoreceram, ao longo dos anos oitenta, a ascensão da extrema direita e de uma onda de descrença nos políticos e no poder transformador da política, o que é agudizado pela percepção de corrupção generalizada – todos fatores que depõem para o estremecimento da reputação do regime.

5. As instituições do sistema político

A evolução do sistema político francês sugere que existem duas importantes referências em torno das quais se deve se organizar a reflexão sobre a excepcionalidade das instituições políticas nacionais, quais sejam, o Estado, que ocupa um lugar especial na cultura política francesa, e a liderança política, em torno de quem boa parte das instituições acaba se movendo.

Sobre o Estado francês de per se, não há muito mais a esclarecer, a não ser para reafirmar que o seu papel foi mais importante para a moldagem da cultura política francesa do que se pode imaginar – com efeito, o Estado em larga medida funde-se com a cultura política nacional, sendo considerado um dos raros objetos de convergência observáveis na vida política francesa ao longo dos séculos XIX e XX. Uma boa medida da transcendência que o Estado tem sobre a vida política nacional pode ser dada pela importância assumida na França pela burocracia estatal, rígida e ricamente treinada para regular todas as dimensões da vida nacional. Com efeito, para o Estado estão reservados os melhores quadros saídos das melhores instituições de ensino superior, que são homogeneizados para o interesse do bem comum em instituições como a Escola Nacional de Administração – ENA.

Acresce que a tradição estadocêntrica francesa produz efeitos específicos sobre o próprio funcionamento do sistema político, e pode explicar, por exemplo, a descrença existente na França sobre os corpos intermediários, como os partidos políticos, por exemplo. Ainda que essa tradição seja mais observável no pensamento gaullo-conservador (na tradição gaullista, os partidos políticos nunca foram integralmente aceitos como instrumentos da democracia, o que reflete uma descrença na democracia representativa em favor de uma relação direta entre o líder providencial e a nação), seria injusto não ver a sua inspiração na própria ideologia constitutiva do Estado Unitário francês, segundo a qual, na tradição rousseauniana o Estado representa a vontade geral, superior aos interesses particularizados representados pelos partidos, grupos e regiões, não havendo simpatia natural para doutrinas que enfatizem a importância dos corpos intermediários [23].

Essa tradição alimenta, entretanto, a perseverança da tradicional imagem de contestação *à la française,* com o que se exprime a impressionante vitalidade dos grupos de pressão ligados aos direitos civis e das regiões na França, em contraposição à fraqueza

dos grupos de pressão econômicos. Com efeito, apesar de algumas modificações devidas à transformação do papel do Estado, esta é uma das esferas em que a "exceção francesa" continua forte. Em parte, esta é a herança inescapável do desenvolvimento histórico da França, que assegura que os sindicatos desempenhem um papel subalterno, que as táticas de ação direta tragam melhores resultados, que o corpo técnico do Estado tenha um enorme prestígio e que o Estado desempenhe um papel fundamental na definição dos parâmetros de legitimação das atividades dos grupos de interesse. Finalmente, o número de novas associações criadas anualmente sugere que os cidadãos franceses participam mais ativamente do que nunca em seus grupos, ao menos naqueles que têm uma influência maior sobre as políticas públicas[24].

Além do Estado, a liderança política é a outra referência que articula as instituições do sistema político francês, o que ganha especial relevo no lugar ocupado pela instituição central da Presidência da República e, por extensão, nas margens que são deixadas para a manifestação do Chefe de Governo e do sistema partidário. Essa é questão fundamental em um sistema político que, ainda que parlamentarista, reserva ao Presidente da República tantos poderes, a serem exercidos em mandato tão longo (sete anos), que deu à França ares de uma república monárquica ou imperial.

Ainda que se considere que o padrão da proeminência presidencial da Quinta República, conforme já demonstrado, tenha caracterizado o sistema político francês ao longo da maior parte da história desse regime constitucional, é evidente que ele foi substituído com o início da primeira coabitação em 1986 por um modelo parlamentar de poder executivo, portanto, um modelo "normal" em muito diferente daquele concebido em 1958 por de Gaulle. Ainda assim, entretanto, mesmo durante os períodos da proeminência presidencial, o primeiro-ministro exercia alguma liderança – notavelmente em funções de coordenação política, arbitragem e, para certos assuntos, mesmo de iniciativa. Do mesmo modo, é evidente que o Presidente reteve uma boa medida de influência durante os períodos de coabitação, que reveleram que o balanço entre os poderes do Elysée e do Matignon depende do estado das forças políticas, e especialmente, como são percebidas pelo veredicto democrático do eleitorado nas eleições mais recentes, mais do que por qualquer provisão constitucional [25].

Isto posto, a performance variável do primeiro-ministro francês está relacionada em parte às suas qualidades pessoais e estilo, e em parte à sua capacidade de manejar os recursos estratégicos disponíveis. Acresce que a fonte da legitimidade política é uma variável crucial na consagração do primeiro ministro e, por extensão, nas margens de manobra que disporá para implementar um programa de governo mais ou menos autônomo das vontades presidenciais. Em grande parte da história da Quinta República, o exercício do governo foi tributário do poder do Presidente da República, uma vez que os primeiros ministros deviam as suas nomeações à vontade exclusiva do Chefe de Estado e o ocupante do Elysée por vezes tornava-se um limite intolerável para Chefes de Governo que estão condenados a ultimar os pontos de vistas presidenciais. Por outro lado, a força do primeiro-ministro durante períodos de coabitação passava a ser decorrente da detenção de um evidente mandato eleitoral para governar o país, que foi inclusive respeitado pelos Presidentes que passaram por experiências

de coabitação – afinal, tanto Mitterrand quanto Chirac convocaram os líderes das coalizões partidárias vencedoras nas últimas eleições parlamentares para comporem governos e, efetivamente, mostrarem a sua capacidade de governar, conforme a vontade do povo.

No caso dos Presidentes franceses, é evidente que Pompidou, Giscard d´Estaing, Mitterrand e Chirac derivavam a sua autoridade exclusivamente da ocupação da Presidência francesa e, portanto, de um mandato eleitoral, estando a sua margem de manobra e a sua autoridade condicionadas em larga medida pelas possibilidades tradicionais desta função. Desse modo, a Presidência da República na França da Quinta República também tem os seus problemas de autoridade, uma vez que a instituição foi projetada nos moldes largos da autoridade e da personalidade do General de Gaulle, que possuía uma estatura que transcendia as limitações da Presidência, na conta das circunstâncias históricas precisas que cercam a sua extraordinária carreira política.

Nenhum Presidente depois de de Gaulle foi capaz de se beneficiar de uma conjuntura histórica tão favorável, mas cada um contribuiu para manter a Presidência da República como uma instituição sobre-partidária, que impõem uma medida de coesão sobre um sistema potencialmente ingovernável. Isso faz com que os Presidentes sintam naturalmente necessidade de uma maioria parlamentar que atue diretamente em seu nome, mais do que em nome dos Chefes de Governo. Vem daí não apenas a figura singular do partido presidencial, que pode parecer estranha em um sistema que concebe uma Presidência da República sobre-partidária, mas também das maiorias parlamentares eleitas em nome do Presidente.

Ainda que as características individuais da formação de cada um dos partidos políticos sejam importantes, o peso dos constrangimentos sistêmicos impostos pela Quinta República tende a reduzir a capacidade dos partidos de agirem de modo autônomo dos líderes presidenciais. Nesses constrangimentos se incluem: o princípio da iniciativa presidencial na formulação das políticas, as eleições diretas para Chefe de Estado, a geralmente subordinada relação do partido ao Presidente ou presidenciável, e a restrição imposta pela Constituição de 1958, que tende a requerer em larga medida uma subordinação parlamentar ao Executivo, seja ela inspirada pelo Presidente ou pelo primeiro-ministro.

Todos os candidatos viáveis ao Elysée na Quinta República tentaram se posicionar como estando acima dos partidos, que por sua vez são forçados a entrar em campanha por candidatos sobre cujos programas têm pouco controle. Se os seus candidatos fossem vitoriosos, os partidos estavam constrangidos a respeitar os compromissos do Presidente da República, mais do que desenvolver os seus próprios programas. Isso desproveu os partidos de uma capacidade crítica de formular políticas para uma existência política independente, como aconteceu com o PS, que é um partido com larga tradição de auto-suficiência [26].

A Quinta República francesa foi criada em 1958 na base de uma antipatia oficial face aos partidos políticos, tanto que a posição francamente ancilar dos partidos políticos foi oficialmente reconhecida pela constituição de 1958. A aversão de origem aos partidos

políticos na Quinta República pode ser explicada pelas circunstâncias peculiares que cercam a criação do regime, e pela poderosa personalidade de Charles de Gaulle, cuja imensa autoridade política subseqüentemente forjou as instituições presidenciais da Quinta República. Até 1986, o partido presidencial dependia da autoridade do Presidente eleito diretamente para a sua posição privilegiada, como também da boa vontade do eleitorado para fortalecer os partidos que apoiavam o Presidente.

Apesar dessa ambigüidade constitucional, a Quinta República tem testemunhado a emergência de um novo e renovado estilo de partido presidencial, entre os quais os gaullistas e depois os socialistas proveram os melhores exemplos, partidos que tiveram a sua evolução final largamente condicionada pela Presidência forte criada por de Gaulle. As origens e a evolução dos maiores partidos políticos franceses estão sumarizadas no Quadro.

Quadro

Evolução do Sistema Partidário Francês

Partido	*Criação Inicial*	*Sigla atual*	*Siglas anteriores*
Comunista	1920	PCF	PCF
Socialista	1905	OS	SFIO, FGDS
Radical	1900	Radical, Partido Radical	MRG, Radical
Democrata-Cristão	1945	FD	MRP, CD, CDP, CDS
Gaullista	1947	RPR	RPF, UNR, UDR
Conservador	1946	CNI	CNIP
Republicano	1962	PR	RI
Front National	1972	FN	FN

Fonte: COLE, Alistair. French politics and society, *op. cit.*, p. 140.

O maior impacto da preponderância do Presidente da República sobre o desenvolvimento do sistema partidário reside na emergência do partido presidencial como um fator chave no funcionamento das instituições políticas da Quinta República. A existência de coalizões disciplinadas pró-Presidência a controlar a Assembléia Nacional para a maior parte do período desde 1958 se põe em evidente contraste com o caos da Quarta República, no qual os governos tinham vida curta, porque usualmente estavam baseados em coalizões instáveis e em alianças partidárias de ocasião. Em todos os aspectos, os partidos presidenciais têm sido uma importante ferramenta para a estabilidade característica dos governos da Quinta República, tanto porque proporcionavam uma maioria parlamentar ou porque comporiam uma parceria dominante em coalizões.

O padrão da dominação presidencial tem, entretanto, sido desafiado em várias ocasiões. De um modo sutil, isso ocorreu ao longo do período Giscard d´Estaing (1974-1981), quando o partido do Presidente nunca deixou de ser uma minoria da maioria. A quebra da relação de partido presidencial é mais aberta durante os períodos de coabitação

(1986-88, 1993-95, 1997-). Nestas ocasiões, o partido ou a coalizão presidencial voltou à oposição, com pequeno ou nenhum impacto sobre a política de governo.

Uma situação original se produziu depois da eleição presidencial de 1995. O fato de que o Presidente Jacques Chirac já comandava uma boa maioria parlamentar quando eleito, fruto da vitória da parceria de direita RPR-UDF nas eleições de março de 1993, provou ser uma benção inoportuna, uma vez que removia qualquer pretexto para a dissolução da Assembléia Nacional. Como seus antecessores Pompidou (1969) e d´Estaing (1974) descobriram na prática, um Presidente recém-eleito se considerará realmente estabelecido quando uma maioria parlamentar for eleita em seu nome (como em 1962, 1981, e 1988). A dissolução prematura da Assembléia Nacional imposta por Chirac em abril de 1997 representou, em parte, uma tentativa de associar mais explicitamente a centro-direita que apoiava o governo e de sanar as ambigüidades da eleição presidencial de Chirac. A candidatura presidencial de 1995 enfatizou a necessidade de curar a "fratura social" que dividia a sociedade francesa e advogava cautela em relação ao aprofundamento da integração européia. Em 1997, a campanha da centro-direita (RPR-UDF), liderada pelo *premier* Alain Juppé, fora mais explicitamente pró-Européia, advogando um esforço final para assegurar as condições necessárias para que a França participasse no lançamento do *euro* em 1999. Aposta arriscada, a convocação de eleições parlamentares quase dois anos antes do previsto levou ao poder, em junho de 1997, uma coalizão de centro esquerda comandada pelo PS, denominada *Majorité Plurielle*, encabeçada pelo candidato derrotado nas eleições de 1995, Lionel Jospin. Com o episódio, abriu-se o mais longo período de coabitação da Quinta República, que consumiu já quase a metade do septenato Chirac [27].

A força da Presidência, como formada por de Gaulle, transformou as eleições diretas presidenciais nas eleições decisivas da Quinta República, de 1965 em diante, o que acabou tendo um importante efeito sobre as performances dos partidos nas eleições parlamentares, uma vez que dá uma vantagem estratégica aos partidos que têm chances de vir a eleger o Presidente. Não por acaso, os mais bem sucedidos partidos da Quinta República foram justamente os partidos presidenciais, capazes legitimamente de conquistar o maior prêmio institucional da República, justamente a Presidência.

Nenhum partido sozinho ou em coalizão durante a Terceira e Quarta Repúblicas, foi capaz de construir uma maioria capaz de apoiar longamente o governo no parlamento. O padrão mudou bruscamente com a Quinta República. Depois de um período inicial de confusão de 1958 a 1962, o sistema político se tornou enormemente simplificado ao longo dos anos sessenta, setenta e início dos anos oitenta, tendendo à polarização, com o que deve-se entender a reunião dos partidos em duas coalizões rivais de esquerda e direta. Este processo atingiu a sua maturidade nas eleições para a Assembléia Nacional de 1978, quando as coalizões RPR-UDF e PS-PCF dividiram entre si a grande maioria dos assentos. Desde meados dos anos oitenta, a estrutura do sistema político francês se tornou menos balanceada, como um resultado da emergência de novos partidos e uma mudança no equilíbrio entre esquerda e direita [28].

O apogeu da polarização entre esquerda e direita ocorreu em 1976, quando nas eleições para a Assembléia Nacional, os quatro principais partidos políticos obtiveram 90% dos votos (PCF, PS, RPR e UDF), com cada parte obtendo um quinto do total. Em 1978, a estrutura do sistema partidário era a de uma quadra bipolar: quatro partidos de tendências políticas opostas dividiam as preferências do eleitorado sempre em coalizões de esquerda e de direita. Estes partidos eram o Partido Socialista e o Partido Comunista Francês à esquerda, e o neo-gaullista RPR e o liberal-conservador UDF à direita. O sistema partidário francês se transformou, entretanto, para além de qualquer possibilidade de reconhecimento, entre as eleições para a Assembléia Nacional de 1978 e a de 1997. Seria apropriado configurar o sistema partidário francês em 1997 em termos das seis mais significativas famílias, em adição a um número marginal de pequenos agrupamentos. Estas famílias eram a esquerda comunista (PCF), a socialista/centro-esquerda (PS), os verdes, o centro-liberal (UDF), a centro-direita (RPR) e a extrema-direita (FN).

A quebra do sistema da polaridade deve-se em parte, ao enfraquecimento da distância entre esquerda e direita, e a aspectos inerentes a cada partido, ao que se soma o fim da Guerra Fria e a capacidade variável demonstrada por cada agrupamento de propor soluções viáveis para a crise econômica relativamente duradoura (desde 1974) que se abateu sobre a França com o fim do período de crescimento que se iniciou após a guerra (*treinte glorieuses*). Esse processo teve um efeito desestabilizador sobre todos os governos que se sucederam na década de setenta, estando na base da eleição de Mitterrand em 1981. O fim da Guerra Fria trouxe para o sistema partidário francês o fim das soluções ideológicas, o que mostrou ser uma tendência arrasadora particularmente ao final dos anos oitenta.

O desafio dos novos partidos, o declínio de alguns partidos tradicionais e a limitada capacidade demonstrada pelas agremiações existentes em lidar com os novos desafios políticos têm posto o funcionamento do sistema partidário em questão, e o declínio da confiança pública nos partidos políticos franceses e nos políticos é um sinal preocupante.

Os contornos bipolares do sistema partidário francês também foram desafiados pela emergência de novas clivagens, as quais os partidos tradicionais se mostraram incapazes de articular, favorecendo desse modo o crescimento de novos movimentos políticos. Os desafios da imigração, segurança e meio-ambiente entram nessa categoria. A irupção e persistência do *Front National* tem sido ao mesmo tempo causa e efeito da mudança da agenda política, processo que os principais partidos políticos têm sido incapazes de controlar. Do mesmo modo, a ascensão e queda dos partidos políticos provaram a dificuldade dos partidos tradicionais de articular as novas demandas políticas, como por exemplo, o meio-ambiente e respostas adequadas para as questões relativas à imigração e à incorporação de novos contingentes populacionais ao tecido social francês [29].

Visto em conjunto, o sistema partidário francês da Quinta República tem moldado um modelo de estabilidade política. A emergência de maiorias coesas para apoiar os governos (ainda que com a assistência da Constituição de 1958 e um sistema eleitoral majoritário) representa um novo início para o sistema político francês, uma vez que a hegemonia gaullista

inicial incitou os partidos de oposição a aumentar a sua cooperação para sobreviverem. A dominação da direita no sistema partidário de 1958 a 1981 gradualmente produziu os seus anticorpos na forma de uma esquerda revitalizada que finalmente chegou ao poder em 1981 e nele permanecendo até 1995, provando também que o regime poderia lidar com a alternância no poder. Com o retorno do gaullismo em 1995, na forma da eleição de Jacques Chirac como Presidente, a Quinta República finalmente retornou à sua inspiração inicial, ainda que rapidamente relativizada pelo início de novo período de coabitação.

A existência de um grande espectro de partidos anti-sistema e minoritários atua como contrapeso às tendências centrípetas do sistema partidário francês e ajuda a explicar a continuidade da fragmentação do sistema, especialmente em eleições não-decisivas (como para o parlamento europeu) e para o primeiro turno das eleições presidenciais. Nas eleições européias de 1994, as duas principais listas obtiveram cerca de 40% dos votos, enquanto no primeiro turno das eleições presidenciais de 1995, as duas candidaturas líderes obtiveram cerca de 40% dos votos, uma proporção muito menor do que em qualquer outra eleição presidencial. Esta eleição também testemunhou uma força não-habitual dos candidatos anti-sistema, com a soma dos votos da extrema-esquerda (14%) e da extrema-direita (20%) ultrapassando um terço do eleitorado.

A súbita emergência dos Verdes em 1989, o seu pico em 1992-93 e o seu colapso subseqüente ilustra que o sistema partidário deve ser analisado em termos de uma estrutura em transformação ativa, mais do que em termos de posições políticas estáticas e pré-estabelecidas. Apesar da rica variedade de partidos políticos anti-sistema (especialmente do Front National), o sistema partidário francês tem se tornado cada vez mais parecido com os dos seus vizinhos europeus. O centro da competição política está ocupado pelo PS e pela coalizão conservadora RPR-UDF. Os grandes desenvolvimentos do sistema partidário francês (o declínio do PCF, o avanço recalcitrante e bem localizado da extrema direita e os resultados oscilantes dos Verdes) refletem tendências observáveis em outros países como Itália, Áustria e Bélgica. Enfim, atualmente os blocos majoritários na França – conservadores e social-democratas – são largamente comparáveis àqueles existentes em outros países europeus.

Nos termos da operação do sistema partidário, a imagem do excepcionalismo francês não vem mais de um PC forte (que retem uma presença política significativa), mas de um afirmativo e visível movimento de extrema-direita, que insiste para que as suas demandas sejam levadas em consideração, e que exercem uma influência indireta sobre a agenda política. A habilidade em manejar estes movimentos impõe um novo teste para a capacidade integradora da Quinta República e para a sobrevivência dos valores do bem-estar social na sociedade francesa.

Um último elemento depõe a favor da rápida "normalização" do sistema político francês está mais uma vez, ligado à sua instituição chave, qual seja, a Presidência da República. Como resultado do referendum de setembro de 2000, o mandato presidencial foi diminuído para razoáveis cinco anos de duração a partir das eleições de 2002, com o que a França adequará o mandato do ocupante do Elysée à média internacional [30].

6. Conclusão

Muitos especialistas repetem que a França é o país dos paradoxos, que foi por muito tempo considerada uma exceção à norma das democracias européias, como o Reino Unido ou a Alemanha, com o seu sistema político estável e as suas alternâncias regulares no poder. A noção da exceção francesa foi apresentada e foi empregada para descrever a diferença francesa de outras nações européias. O próprio conceito de excepcionalismo é certamente ambíguo, uma vez que não detalha porque a França é excepcional, e, se excepcional, quais nações não eram "normais". A noção de "diferença", portanto, deve ser relativizada, uma vez que a Itália, por exemplo, com a sua "democracia difícil" conviveu com a instabilidade política pelo menos desde o final da segunda guerra, até que a revolta popular com a corrupção fizesse com que o regime colapsasse. Para a primeira-ministra britânica Margaret Thatcher (1979-90) a totalidade do continente europeu parecia andar fora do compasso, o que sugeria que a Grã-Bretanha era realmente um poder excepcional.

Enquanto a "exceção francesa" não for adequadamente caracterizada como um modelo de comportamento político, a moldar as instituições do sistema político, vários aspectos centrais ajudam a caracterizá-lo:

a) um poderoso, unificado e indivisível Estado Central, que é uma herança do processo de construção da nação;
b) uma descrença nas instituições intermediárias;
c) o modelo de centralização parisiense produzindo, em termos comparativos, uma elite política e administrativa;
d) uma tradição de intervencionismo estatal nas esferas econômicas;
e) um discurso político fortemente ideologizado, herança do passado revolucionário;
f) a existência de poderosos movimentos anti-sistema a desafiar o regime, como o PCF;
g) uma política externa original, baseada na preservação do *rang* nacional;
h) uma por vezes desajeitada postura para a Comunidade Européia, que clama por um papel de liderança para o país no processo de integração.

A exceção francesa, entretanto, foi modificada ao longo dos anos oitenta e noventa, o que teve um grande impacto sobre as instituições políticas, as forças representativas e o seu papel na Europa. Cada nação européia preserva um grau de excepcionalismo, mas em conjunto todas enfrentam pressões comuns. A partir dos anos noventa, por exemplo, percebe-se com maior nitidez a manifestação de forças comparáveis provocando mudanças em vários países europeus, o que inclui as transformações econômicas globais, o impacto da integração européia, pressões para a convergência econômica, o questionamento de determinadas instituições políticas e a mudança do papel do Estado. É fato que esses fatores provocaram mudanças mais visíveis na França do que em qualquer outro país. A modificação do excepcionalismo francês pode ser observada em vários aspectos: a recomposição do Estado, a diluição das clivagens esquerda-direita, o enfraquecimento dos movimentos anti-sistema

tradicionais e o impacto da integração européia nas políticas domésticas francesas.

Por outro lado, a França ocupa ainda um lugar muito diferente dos demais países europeus. A sua auto-percepção de um poder de primeiro plano continua a moldar a sua política externa. O sentido de missão no mundo coloca a França aparte de todas as demais nações européias e explica a relutância francesa em compartilhar soberania na esfera essencial da política externa. O excepcionalismo francês, portanto, permanece vivo e vigoroso em relação à defesa da língua francesa e da mensagem universalista da cultura francesa.

O resto parece ser uma postura defensiva para preservar aspectos do modelo francês sob a ameaça de uma grande variedade de forças externas. Com a chegada dos novos desafios, é certo que a França continuará buscando formas de combinar formas de ação que respondam aos desafios do momento com as tradições políticas herdadas da história do país, com as necessárias respostas flexíveis para as circunstâncias em transformação da política do século XXI.

Notas

1 Este é o argumento, entre outros, de COLE, Alistair. *French Politics and Society*. London: Prentice Hall, 1998; WRIGHT, V. (Ed.). *Conflict and Consensus in France.* London: Frank Cass, 1979; BERSTEIN, Serge. *La France de l´Expansion: la République Gaullienne (1958-1969)*. Paris: Éditions du Seuil, 1989; CHAPSAL, Jacques. *La vie politique sous la V[ème] République*. Paris: Thèmis, 1987; ROSEMBLUM, Mort. *Mission to civilize: the french way.* New York: Anchor Press/Doubleday, 1988.

2 LÈVY-LEBOYER, Maurice & CASANOVA, Jean-Claude (dirs.*). Entre l´État et le Marché: l´économie française des années 1880 à nos jours*. Paris: Gallimard, 1991, 694 p.

3 A propósito, cf. BRAUDEL, Fernand & LABROUSSE, Ernest (orgs.). *Histoire économique et sociale de la France.* Tome IV: “L'ère industrielle et la société d'aujourd'hui (siècle 1880 - 1980)”. Paris: Presses Universitaires de la France, 1979, 584 p.

4 BRAUDEL, Fernand. *L´identité de la France*. Paris: Anthouard/Flammarion, 1986, 367 p.

5 RIOUX, Jean-Pierre. *La France de la Quatrième Republique: l´ardeur et la nécessité*, 1944-1952. Paris: Éditions du Seuil, 1980, p. 12-48.

6 Idem, p. 141-158.

7 HORNE, A. *A Savage War of Peace: Algeria, 1954-62*. London: Macmillan, 1977.

8 GROSSER, Alfred. *La quatrième république et sa politique extérieure*. Paris: Armand Colin, 1972, 439 p.

9 LACOUTURE, Jean. *Pierre Mendès-France*. Paris: Éditions du Seuil, 1981, 547 p.

10 FRANCK, Robert. *La hantise du déclin: la France, 1920-1960 (finances, défense et identité nationale)*. Paris: Belin, 1994, 316 p.

11 LA GORCE, Paul-Marie de. *De Gaulle entre deux mondes: une vie et une époque.* Paris: Fayard, 1964, 766 p.

12 DEBRÉ, Michel. *Le gaullisme.* Paris: Plon, 1978, 185 p.

13 LACOUTURE, Jean. *De Gaulle, Tome 2: The Ruler*. London: Harper Collins, 1991.

14 TOUCHARD, Jean. *Le gaullisme, 1940-1969*. Paris: Éditions du Seuil, 1978, 379 p.

[15] LA GORCE, Paul-Marie de & SCHOR, Armand-Denis. *La politique étrangère de la cinquième république.* Paris: Presses Universitaires de la France, 1992, 128 p.

[16] ALBERTINI, Jean-Marie. *L´Économie Française*. Paris: Éditions du Seuil, 1978; FOURASTIÉ, Jean. *Les trente glorieuses, ou la révolution invisible (de 1946 à 1975).* Paris: Fayard, 1979, 299 p.

[17] WINCHESTER, H. *Contemporary France*. Harlow: Longman, 1993.

[18] HOFFMAN, Stanley; ROSS, George & MALZACHER, Sylvia (eds.). *The Mitterrand experiment: continuity and change in modern France*. New York: Oxford University Press, 1987, 363 p.

[19] LEMAIRE-PROSCHE, G. *Le PS et l´Europe*. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

[20] COLE, Alistair. *François Mitterrand: a study in political leadership*. London: Routledge, 1994.

[21] TRÉAN, C. "La France et le nouvel ordre européen". *Politique Étrangère*, No. 1, 1991.

[22] COLE, Alistaiar. *French politics and society*. Op. Cit.

[23] Idem, p. 87-95.

[24] DEFRASNE, Jean. *La vie associative en France*. Paris: Presses Universitaires de France, 1995.

[25] GUETTIER, C. *Le Président sous la Cinquième Republique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1995.

[26] APPLETON, A. "Parties under pressure: challenges to established French parties". *West European Politics*, Vol. 18, No. 1, 1995.

[27] The Economist Intelligence Unit – EIU. *Country Report – France*. London: EIU, October, 2000.

[28] CHAPSAL, Jacques. *La vie politique sous la V^ème République*. Paris: Thèmis, 1987.

[29] The Economist. Op. Cit.

[30] Idem.

O PRAGMATISMO IMPOSSÍVEL: A POLÍTICA EXTERNA DO SEGUNDO GOVERNO VARGAS (1951 – 1954)

Mônica Hirst*

Resumo

O artigo analisa a política externa do segundo governo Vargas, considerando as modificações no sistema internacional que impediram a utilização de um barganha ampliada com as potências mundiais de então.

Abstract

This article analyses the Vargas second government (1951-1954), highlighting the world system changes that frustrated a new international bargain.

Introdução

Antes de tratar diretamente da política externa do Segundo Governo Vargas, será importante mencionar de maneira breve o contexto internacional em que esta política se inseria no início dos anos cinquenta. Não cabe dúvida que a rigidez político-ideológica que orientava a práxis política da potência hegemônica norte-americana restringia por si a margem de autonomia da atuação externa e de defesa dos interesses próprios de países como o Brasil.

As condições de negociação tão maximizadas das quais Vargas pôde se beneficiar nos anos quarenta, haviam desaparecido por completo. Ao contrário do período da Segunda Guerra quando a América Latina como um todo – e o Brasil em particular – havia ocupado um lugar prioritário na agenda internacional norte-americana, prevalecia um total desinteresse quanto à região latino-americana. Esta marginalidade econômica e militar constituiria um forte impedimento para que Vargas aplicasse sua antiga estratégia de negociar proveitosamente o alinhamento brasileiro à política externa norte-americana.

I. Os condicionamentos externos

O princípio da política externa dos Estados Unidos para a América Latina desde o pós-guerra foi o de priorizar a promoção do livre fluxo dos seus interesses privados. As relações econômicas interamericanas seguiam o padrão clássico de trocas entre a periferia primário-exportadora e o centro industrializado, revelem do uma relação de dependência solidamente estruturada.

Tanto a administração Truman quanto a Eisenhower desenvolveram uma política que dava continuidade a essa dependência – e mesmo a aprofundava. Tratava-se apenas de ir atualizando este padrão de relacionamento, através da expansão de investimentos e da garantia do fornecimento de matérias-primas vitais para a modernização tecnológica do

* Diretora da Fundação Centro de Estudos Brasileiros – FUNCEB em Buenos Aires, Argentina.

parque industrial norte-americano. A caracterização da América Latina como um território ideal para o investimento privado, tinha suas raízes na própria estrutura global do sistema capitalista internacional e reordenado a partir do pós-guerra. O que existia aqui era uma nítida diferenciação entre os modelos econômicos projetados para as diversas partes do mundo capitalista. No caso da Europa Ocidental, havia um interesse de recuperar as economias destroçadas pela guerra, visando à sua plena reativação. Era importante para os Estados Unidos contar com os países europeus na qualidade de parceiros para o próprio fortalecimento do sistema capitalista em termos econômicos, militares e políticos. O mesmo, no entanto, não era verdade para a América Latina, para a qual o projeto econômico orientava-se no sentido de fortalecer as estruturas primário-exportadoras e garantir, a longo prazo, a manutenção de um campo fértil para os investimentos privados.

A essa realidade se sobrepunha o enquadramento político-ideológico postulado pelo sistema bipolar. Tratava-se de uma "camisa-de-força" que atuava homogeneizando realidades essencialmente antagônicas, através de uma sistemática manipulação ideológica que interpretava de forma simplista e, muitas vezes, deformada, o significado das demandas latino-americanas.

Foi nesse contexto que se desenvolveu o pensamento e a ação nacionalistas na América Latina, que, em função das premissas ideológicas do conflito Leste-Oeste, eram tratados como um sintoma de penetração comunista. A identificação do nacionalismo com o comunismo tornara-se a melhor forma de desarticular qualquer forma de mobilização regional. Politicamente, o continente vivia uma série de novas experiências que se relacionavam com as próprias transformações sócio-econômicas ocorridas durante a década de quarenta, favorecidas pela conjuntura da guerra. Delineava-se, nos países mais avançados da região, um novo perfil social que repercutia diretamente sobre suas dinâmicas políticas internas. Surgiam como fenômenos políticos mais expressivos o populismo e o nacionalismo, que se constituíam em duas vertentes complementares, articulando a dimensão interna e externa desta realidade.

Apesar dos rígidos esquemas da guerra fria que dominavam o cenário internacional, o nacionalismo latino-americano buscou apoiar-se em outras experiências de regiões subdesenvolvidas. O processo de descolonização recente na Ásia e na África, os intentos nacionalistas no Oriente Médio e os primeiros ensaios de um movimento de países não-alinhados representam influências importantes neste contexto. No entanto, todo tipo de movimento social que alterasse a estabilidade na América Latina, era percebido pela administração norte-americana como um exemplo de penetração soviética.

Apesar desta percepção o nacionalismo latino-americano não parecia constituir uma ameaça real ao poder hegemônico dos Estados Unidos, para o qual o alinhamento latino-americano quase sempre era um dado seguro. De fato, o conflito nacionalismo *versus* imperialismo no contexto interamericano, jamais extrapolava o âmbito regional em que se manifestava. Frente ao sistema global, onde predominava o conflito Leste-Oeste, a atuação

latino-americana, com raríssimas exceções, estava totalmente enquadrada como bloco de apoio à defesa dos interesses do "Ocidente".

Uma das áreas de relacionamento interamericano que melhor expressou este alinhamento, foi a dos entendimentos militares. Com a restrição de vendas de armamentos para a América Latina, que se manteria mesmo após a inclusão dos países signatários do Tratado do Rio de Janeiro no Acordo de Defesa Mútua de 1949, as relações militares interamericanas se desenvolviam principalmente através do envio de missões para treinamento e assessoria. Estas relações sofreram um primeiro sopro de revitalização a partir de 1951, quando os Estados Unidos perceberam a necessidade de utilizar a América Latina como instrumento de legitimação em nível doméstico e internacional, de sua participação na Guerra da Coréia. O evento mais importante para a concretização desta política foi a IV Conferência de Consulta realizada em abril de 1951 em Washington.

Já no ano seguinte, eram formalizados sete acordos militares entre os Estados Unidos e os países do continente, sendo eles: Brasil, Chile, Uruguai, Equador, Peru, Colômbia e Cuba. Eses acordos tinham como conteúdo básico: a) o compromisso norte-americano de fornecer assistência militar (equipamentos e serviços); b) o compromisso latino-americano de assegurar o fluxo de materiais estratégicos, de restringir as relações comerciais com o bloco soviético, e de se colocar disponível para a defesa do chamado "mundo livre". (Child, 1978:323) Destacavam-se neste contexto, como governos "rebeldes"; a Argentina, o México e a Guatemala. Por motivos políticos internos, surgiu nestes países uma forte reação ao estabelecimento de compromissos que implicassem a subordinação militar estratégica a Washington. Até o final da década de cinquenta, estes acordos se estenderam aos demais países do continente, permanecendo excluídos ao Programa de Assistência Militar apenas a Argentina e o México.

Além de reforçar os canais bilaterais de relacionamento militar, o Programa de Assistência Militar introduziu um novo conceito de segurança no âmbito interamericano, ao substituir a noção de reciprocidade pela de coletividade. Esta mudança tinha um sentido teórico e pratico, aprofundando ainda mais o alinhamento dos países latino-americanos aos interesses militares estratégicos dos Estados Unidos. A noção de coletividade buscava imprimir um sentido "comum" aos problemas de segurança no continente, repassando uma responsabilidade a todos os países membros do sistema interamericano.

Neste contexto a comunidade latino-americana aparecia ainda mais comprometida à política norte-americana de contenção ao comunismo. A América Latina, de seu lado, amargurada pelas duras condições de seu subdesenvolvimento, cobrava, sempre que podia, aos Estados Unidos uma ação mais positiva em favor de seu desenvolvimento econômico. A total negligência norte-americana terminava esvaziando estas reivindicações, sem que isto, contudo, afetasse o compromisso de alinhamento político-militar da região.

2. O diálogo de surdos com os Estados Unidos

A vitória de Vargas em 1950 implicou, desde o seu primei ro momento, a busca de um novo padrão de relacionamento do Brasil com os Estados Unidos. Este esforço já havia se tornado bastante previsível durante o período da campanha presidencial, em função da própria plataforma presente nos discursos varguistas. Anunciavam-se, então, duas ênfases da política externa a serem implementadas: seu caráter nacionalista e a expectativa de obter uma maior cooperação econômica do governo norte-americano. A opção por um novo encaminhamento nas relações entre os dois países, visava modificar o tratamento de baixa prioridade que o Brasil vinha recebendo por parte do governo Truman. Procurava-se fundamentalmente garantir ao governo brasileiro – como Vargas já o fizera na década anterior – um maior poder de barganha junto aos Estados Unidos.

De fato se acreditava que o Brasil tinha plenos direitos a receber um tratamento especial, em função dos compromissos passados e presentes que o país sempre terminava assumindo em nome da sua solidariedade aos Estados Unidos[1]. A partir desta percepção, buscou-se o fortalecimento imediato dos canais bilaterais com os Estados Unidos, desde logo uma das prioridades do projeto da política externa do Segundo Governo Vargas. A utilização de instrumentos multilaterais surgia, ao mesmo tempo, como uma tática apropriada em função da própria conjuntura interamericana. O fato de que a posse de Getúlio se daria dez dias antes dos trabalhos da IV Reunião de Consulta em Washington, criava condições excepcionais neste sentido.

As negociações bilaterais iniciam-se durante a própria preparação da Conferência nos acertos quanto à atuação da delegação brasileira. O governo norte-americano expressou, desde os primeiros momentos, suas expectativas quanto à cooperação do Brasil durante a reunião. O novo governo brasileiro, de sua parte, explicitava os termos a serem negociados por esta cooperação através de demandas bastante específicas. Esperava-se o atendimento de alguns pedidos como: a liberação do crédito pedido ao Exim-bank e ao Banco Internacional para a implantação de indústrias básicas e obras públicas; um especial incentivo do governo Truman ao investimento privado norte-americano no Brasil; e a suspensão das restrições norte-americanas ao preço do café. Também se reivindicava a inauguração imediata de uma Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para que o governo norte-americano se comprometesse, o mais breve possível, com uma política de cooperação econômica que apoiasse a industrialização brasileira.

Em termos políticos havia a expectativa de que este novo round de negociações com os Estados Unidos tivesse melhores resultados do que os Acordos de Washington de 1942. O chanceler João Neves da Fontoura acreditava poder extrair maiores vantagens junto ao governo norte-americano do que seu colega Osvaldo Aranha nos anos quarenta, pois de acordo com sua percepção estes entendimentos haviam sido conduzidos de forma desfavorável para o. Brasil, subestimando-se, então, o real poder de barganha do país.

Os acertos bilaterais em abril de 1951 durante a IV Reunião de Consulta na área econômica e militar, contemplaram uma ampla agenda de negociações. O Brasil oferecia a exportação de materiais estratégicos – principalmente manganês e areias monazíticas-, pedindo em troca financiamento para a industrialização destes produtos e para os programas de desenvolvimento a serem definidos pela Comissão Mista, como, também, a garantia de novos suprimentos bélicos. Com relação a este último item, procurava-se chamar a atenção da administração norte-americana para o merecimento por parte do Brasil de um tratamento preferencial no contexto latino-americano.

Ao final da Conferência, o governo brasileiro parecia estar bastante seguro quanto à obtenção de importantes concessões norte-americanas no campo da cooperação econômica. Tendo garantido um crédito de trezentos milhões de dólares para o conjunto de projetos a serem encaminhados pela Comissão Mista, o governo Vargas mostrava-se otimista quanto às novas perspectivas das relações Brasil-Estados Unidos. A articulação entre a cooperação político militar e econômica era percebida como o caminho a ser explorado. A avaliação positiva do sucesso dessas negociações, levava a que tal momento fosse visto como uma primeira etapa de um processo que poderia ser ainda mais proveitoso pára o Brasil. Neste quadro a estratégia defendida por João Neves era de que se deveria ampliar ainda mais as concessões brasileiras no terreno político-militar. É neste contexto que se somaram aos entendimentos de venda de materiais estratégicos as conversações para o envio de tropas brasileiras à Coreia.

Mais uma vez o trunfo do Brasil relacionava-se aos interesses político-militares dos Estados Unidos. Em 1942 estes interesses definiam-se pela utilização das bases no Nordeste brasileiros, pelo suprimento de materiais estratégicos e pelo próprio rompimento do Brasil com o Eixo. Quase dez anos depois a barganha se dava em torno do suprimento de materiais estratégicos, da participação de tropas brasileiras na Coréia e do alinhamento incondicional à política de guerra fria norte-americana.

Os Estados Unidos, de seu lado, além de buscarem garantir o suprimento de materiais estratégicos, percebiam o envolvimento do Brasil na Guerra da Coréia como uma maneira de comprometer outros países latino-americanos com a contenção do comunismo na Ásia. Para as autoridades militares norte-americanas, a participação do Brasil seria importante na medida que “a... participação de outras nações teria um efeito psicológico positivo, permitindo também um sistema de rodízio que repercutiria favoravelmente sobre a opinião publica americana”.[2]

Para o Brasil, entretanto, abria-se uma área extremamente sensível de negociações, em função da ressonância interna do alinhamento a Washington, Vargas passava a ter diante de si uma difícil equação de pressões a ser administrada, na qual se faziam presentes: o governo norte-americano, os militares brasileiros, a opinião publica no Brasil e os atores e agências que integravam o Estado brasileiro.

Em junho de 1951, com as dificuldades dos Estados Unidos em darem um rápido fim à Guerra da Coréia, aumentaram as pressões sobre o governo brasileiro, levando-o a

examinar, mais detidamente, a oportunidade de algum tipo de envolvimento no conflito. Nesta ocasião também se negociava um acordo militar entre os dois países, estabelecendo-se uma estreita associação entre o envio de tropas à Coréia e os termos do acordo. A polemica interna sobre a participação brasileira na guerra repercutiu de imediato sobre o poder de negociação do Brasil, porém de forma inversa à que imaginava João Neves. Na medida que esta participação começou a se mostrar problemática, dificultava-se a obtenção de concessões da administração Truman, fosse na órbita da assistência militar ou da cooperação econômica. Este jogo tornou -se cada vez mais claro durante o ano de 1951, manifestando-se abertamente nas negociações bilaterais Brasil-Estados Unidos.

O pacto militar proposto pelos Estados Unidos seguia as mesmas premissas do Acordo de 1942, destacando-se entendimentos para a defesa do continente e a preparação de forças à disposição da ONU para seu envio à Coréia, ou qualquer outro lugar que se mostrasse necessário. Tornava-se, no entanto, cada vez mais difícil no Brasil alcançar um consenso interno que apoiasse a participação militar brasileira na Coréia. Esta dificuldade, por sua vez, enfraquecia, dentro da administração Truman, as argumentações favoráveis a uma maior cooperação militar e econômica com o governo Vargas.

Ao final de agosto de 1951, as autoridades militares norte-americanas propuseram a assinatura de um acordo secreto nos mesmos moldes do que havia sido assinado em 1942. Esta solução representava uma derrota para o Brasil, já que os Estados Unidos conseguiam isolar os entendimentos militares das demandas brasileiras de cooperação econômica. Os compromissos assumidos pelo governo Vargas não implicavam formalmente em qualquer tipo de contrapartida econômica por parte da administração norte-americana.

Diante dos obstáculos de caráter doméstico, para a obtenção do apoio político necessário ao deslocamento de tropas brasileiras, Vargas procurou ganhar tempo junto ao governo Truman, através da concessão de materiais estratégicos. Em fins de 1951, por ocasião da visita do presidente da Comissão de Energia Atômica da ONU ao Brasil, foi renovado o Acordo Atômico Brasil-Estados Unidos. De acordo com seus termos, o governo brasileiro se comprometia a vender aos norte-americanos 15 mil toneladas de monazita, sais de cério e pedras-raras no período de três anos. Este Acordo, na realidade, selava a interferência dos Estados Unidos sobre o processo decisório da política nuclear brasileira.

Do ponto de vista interno, a discussão em torno do envio de tropas brasileiras para a Coréia e da assinatura de um acordo militar com os Estados Unidos, terminou minando a aliança entre Vargas e os setores militares nacionalistas. Esta aliança havia representado uma base de sustentação fundamental nos primeiros momentos do novo governo, expressa concretamente na presença do general Estiliac Leal no Ministério da Guerra. Sua desarticulação representou um rearranjo nos círculos internos do poder, que – como se verá – abriu o flanco de vulnerabilidade no governo Vargas.

Tanto o Acordo Atômico quanto o Acordo Militar se converteram para Vargas numa fonte de pressões, que, articulada a outros fatores, levaram a um processo de crescente instabilidade política. Como conseqüência imediata da assinatura do Acordo em março de

1952, Estiliac Leal demitiu-se do cargo de ministro da Guerra, iniciando-se, por conseguinte, uma perda progressiva de poder por parte dos setores militares nacionalistas. O afastamento do grupo nacionalista não se produziu, entretanto, num protagonismo mais destacado de orientação pró-americana. De fato o governo Vargas entrava num processo político, onde a perda de determinadas bases não resultava, necessariamente, no ganho de outras – ao estilo soma zero. A escalada de uma mobilização oposicionista, já no início de 52, criava uma dinâmica na qual todas as alterações impostas às composições políticas do governo Vargas, convertiam-se em perdas líquidas de poder para o seu mandatário.

A notícia sobre a assinatura de um acordo militar com os Estados Unidos, teve ressonância imediata no Congresso brasileiro. A articulação no meio parlamentar de uma frente oposicionista à política externa de Vargas, suscitava novos obstáculos que obstruíam o próprio processo decisório do Estado em suas definições quanto aos termos das relações Brasil-Estados Unidos. Diante deste quadro, João Neves procurou acelerar a aprovação no Congresso da assinatura do Acordo, temendo inclusive novas dificuldades externas em função do calendário eleitoral norte-americano. Procurando apressar a tramitação do projeto, o chanceler informava ao chefe da Casa Civil, Lourival Fontes; "Nesta data estou apelando para Capanema [3], no sentido de obter aprovação pura e simples do Acordo Militar com os.Estados Unidos da América. Considero, dada a eleição de Eisenhower, essa aprovação importantíssima para a obtenção dos futuros auxílios de que carece o Brasil."[4]

A morosa tramitação, ao longo de nove meses, do Acordo Militar Brasil-Estados unidos no Congresso exacerbou e polarizou o debate político dentro e fora do espaço parlamentar. Pela primeira vez o antagonismo nacionalismo versus alinhamento transformara-se em tema de debate nacional, ocasionando uma articulação de interesses e opiniões que envolviam os setores mais expressivos da sociedade brasileira. Militares, parlamentares, burocratas, empresários, camadas populares e intelectuais participavam do debate aproveitando, também, para explicitarem seus posicionamentos mais gerais de apoio ou repúdio ao governo Vargas. Iniciava -se uma mobilização que se iria aprofundar ainda mais com a discussão em torno da questão petrolífera, perfilando-se o .primeiro ato de polarização e debate em torno da política externa do Segundo Governo Vargas.

Sem dúvida, a questão mais expressiva para um mapeamento no Congresso das posições partidárias sobre as relações com os Estados Unidos, foi a do Acordo Militar. Durante seu debate na Câmara dos Deputados, foi levantada, direta e indiretamente, uma série de enfoques e posições que demarcavam as clivagens intra e interpartidárias quanto ao relacionamento do Brasil com o governo norte-americano. Ao mesmo tempo, a discussão sobre o Acordo abriu espaço para outras controvérsias, tais como a da Conferência de Washington e o envio de tropas para a Coréia, que, por si só, não haviam sido capazes de suscitar um amplo debate parlamentar.

Analisando as posições partidárias constata-se em alguns casos um leque bastante diversificado de posições. O caso mais interessante se deu com a UDN, em função da própria posição "esquizofrênica" em que se encontrava. Historicamente este partido representava o

setor da elite brasileira mais identificado aos interesses norte-americanos; entretanto, seu papel oposicionista lhe obrigava a defesa de bandeiras anti-Vargas. A princípio, não coube à UDN outra alternativa senão condenar o pacto militar com os Estados Unidos, argumentando tratar-se de uma iniciativa do Executivo que atropelava as prerrogativas do Legislativo. Esta posição, no entanto, não foi unânime no partido, e progressivamente a UDN se transformou numa força política decisiva para a aprovação do Acordo no Congresso. Uma cartada fundamental para esta virada foi a negociação do partido, junto ao governo, da indicação de um destacado correligionário, o brigadeiro Eduardo Gomes, para o cargo de presidente da Comissão Mista Militar Brasil-Estados Unidos, prevista pelo Acordo.

No campo econômico o primeiro passo concreto visando a formalização de uma relação de cooperação entre os dois países, se deu durante o primeiro semestre de 1951[5], com o início dos trabalhos da Comissão Mista. O funcionamento da Comissão cumpria objetivos diferentes para ambos os governos: do lado norte-americano, tratava-se principalmente de um instrumento político; para o governo Vargas, sua constituição visava ampliar os instrumentos disponíveis para promover o desenvolvimento econômico do país. Um dos responsáveis pela Comissão dentro da administração Truman, deixou bastante clara esta diferença ao afirmar: "A operação completa, no que dizia respeito aos Estados Unidos, era basicamente política e não econômica. Nos concordamos com ela por razoes políticas e não econômicas. Nos queríamos recuperar nossas relações enfraquecidas com o Brasil."[6]

Após ter trabalhado, de julho de 1951 a julho de 1953, na elaboração de projetos que envolviam os programas prioritários para o desenvolvimento econômico de longo prazo do Brasil, a Comissão começou a se deparar com uma série de dificuldades. A passagem da teoria à prática mostrou-se extremamente morosa, em função da baixa disponibilidade de recursos financeiros dos organismos norte-americanos. Entre as razoes que obstacularizavam este encaminhamento se destacavam as divergências intraburocráticas da administração Truman. O Departamento de Estado defendia a participação do capital norte-americano em projetos de desenvolvimento econômico na América Latina, desde que este tivesse um papel complementar e não substitutivo ao investimento privado, e que pudesse ser financiado através de mecanismos não-inflacionários. Esta posição, entretanto, não coincidia com aquela defendida pelos burocratas de organismos financeiros – presentes, fundamentalmente, no BIRD e no Eximbank –, contrária a qualquer tipo de comprometimento do governo norte-americano com projetos de desenvolvimento econômico na América Latina.[7]

A experiência da Comissão Mista reproduzia, de certa maneira, uma contradição já vivenciada durante os anos quarenta nas relações Brasil-Estados Unidos. De forma semelhante à Missão Cooke de 1942 , a Comissão Mista dispunha de um programa que, em sua essência, se mostrava incompatível com os reais interesses dos Estados Unidos na região latino-americana. Em 1942 estes interesses definiam-se por assegurar que o continente cumprisse a função de fiel supridor de materiais estratégicos. (Hirst, 1982:81-90). Quase dez anos depois, a questão era ainda garantir este suprimento e assegurar um campo fértil

para os investimentos privados norte-americanos. Nos dois casos, o projeto de um desenvolvimento econômico em bases mais sólidas tornava-se absolutamente secundário e, às vezes, até problemático. Em termos comparativos, é interessante ressaltar que ambas as experiências se deram com Vargas na presidência, como um esforço de negociação das relações de dependência econômica do Brasil aos Estados Unidos.

No inicio dos anos 50, o projeto de desenvolvimento econômico em marcha no Brasil buscava a articulação de três variáveis: a interiorização das relações de dependência através da cooperação internacional; a extensão da autonomia do Executivo com relação ao Congresso no que tange à questão do desenvolvimento econômico; e o aparecimento de novos interesses e novas alianças entre técnicos e empresários. (Martins, 1976:367) A interação destas três variáveis tinha como uma de suas conseqüências a institucionalização da cooperação internacional, visando, em última instância, a criação de mecanismos que facilitassem a entrada de capital privado norte-americano no país. O Brasil, nesse período, aparecia como um país no qual a fixação deste capital era relativamente baixa, apesar de um movimento significativo de investimentos. O interesse político do governo brasileiro neste contexto era o de assegurar a extensão dos benefícios do Ponto IV (que haviam sido. muito limitados para a América Latina), para um projeto global de desenvolvimento econômico do país. A operacionalização deste projeto implicava a criação de uma estrutura administrativa que gerenciasse e canalizasse os recursos obtidos. Para tanto se deveria montar um banco de desenvolvimento que coordenasse a aplicação de recursos externos e internos, com o objetivo de implementar os projetos aprovados pela Comissão Mista.

Em fevereiro de 1952, Vargas submeteu ao Congresso a aprovação do projeto de criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Além da captação de recursos externos, previa-se a captação interna, determinando-se a transferência de uma percentagem das receitas dos depósitos das caixas econômicas, do sistema de previdência social e das reservas técnicas das companhias de seguros. Através desta medida ampliava-se a ação econômica estatal, e se criava uma instância mediadora "...entre o Estado, o setor privado nacional e as entidades internacionais de financiamento." (Martins, 1976:391)

Entre as dificuldades encontradas pelas autoridades brasileiras para verem atendidas suas reivindicações econômicas junto aos Estados Unidos, estava a própria conjuntura política interna dos Estados Unidos. Sendo 1952 um ano de eleições presidenciais, a concretização dos projetos elaborados pela Comissão, tornava-se bastante incerta. De fato, com a inauguração da administração Eisenhower, a atitude do governo norte-americano com relação a esses projetos foi a de negar qualquer compromisso quanto ao seu financiamento. Este ponto foi esclarecido pessoalmente a Alzira Vargas durante sua permanência em Washington, e reafirmado posteriormente por Milton Eisenhower em sua visita ao Brasil.[8] (Eisenhower, 1963 : 152) Como resultado, foram desativados os trabalhos da Comissão em meados de 1953, havendo por parte do governo norte-americano uma postura extremamente evasiva quanto à execução dos projetos aprovados. Para o governo brasileiro,

o encerramento da Comissão ao final foi conveniente, por evitar um desgaste ainda maior de suas solicitações junto ao BIRD e ao Eximbank.

É inegável que a ascensão dos republicanos nos Estados Unidos significou um retrocesso na política de cooperação econômica com o Brasil. A principal preocupação das autoridades financeiras norte-americanas passou a ser, desde logo, que o país desse prioridade à liquidação de seus atrasados comerciais, em vez de promover novos investimentos através da aplicação dos financiamentos solicitados. Esta sugestão foi abertamente mencionada na Declaração do Fundo Monetário Internacional em dezembro de 1952.[9]

No Brasil a reforma ministerial de junho de 1953 transferiu a pasta da Fazenda para Osvaldo Aranha, que procurou fortalecer a posição brasileira nas negociações econômicas junto aos Estados Unidos. A larga experiência de Aranha no relacionamento com o governo norte-americano tornava-se, nesta conjuntura, um capital precioso para evitar um desgaste ainda maior do país. Por outro lado, a entrada de Osvaldo coincidia com a saída de João Neves do Ministério das Relações Exteriores. Esta mudança tinha implicações diretas sobre a dinâmica das relações Brasil-Estados Unidos, uma vez que fortalecia a pauta econômica e enfraquecia a política. Esta estratégia, entretanto, não cumpriu seus objetivos, já que a agenda econômica entre os dois países passou a se restringir à discussão quanto ao preço teto do café e ao pagamento dos atrasados comerciais.

No plano político-ideológico as diferenças entre o governo Vargas e a administração Eisenhower, também pareciam se aprofundar. A idéia fixa de autoridades norte-americanas quanto à presença de comunistas no meio governamental brasileiro, somava-se a retração do espaço de entendimento e cooperação entre ambos os países.

Ao mesmo tempo, o governo norte-americano tornava-se cada vez menos simpático às medidas econômicas de cunho nacionalistas que vinham sendo adotadas por Vargas, destacando-se, então, a regulamentação da remessa de lucros dos investimentos estrangeiros e a criação de uma empresa com participação majoritária do Estado para a exploração e refinação do petróleo.[10]

Os desdobramentos concretos dos entendimentos econômicos Brasil-Estados Unidos a partir de 1953, revelaram o aprofundamento de uma relação assimétrica, onde o espaço de negociação se mostrava cada vez mais limitado para o Estado brasileiro. A conversão do financiamento do Eximbank num crédito para o pagamento de atrasados comerciais, a dificuldade de obtenção de quaisquer outros financiamentos e a inflexibilidade do governo norte-americano em alterar suas normas para a fixação de preços do café, confirmavam esta tendência.

Paradoxalmente, no entanto, assistia-se a um dinamismo da política econômica brasileira que não se limitava aos resultados – bem ou malsucedidos – de suas negociações com os Estados Unidos. Este dinamismo, com base na expansão da ação do Estado e no fornecimento da iniciativa privada nacional, evidenciava uma vitalidade dos próprios fatores econômicos internos. Medidas como a criação do BNDE e da Petrobrás representavam

iniciativas que favoreciam a ampliação das condições básicas para a montagem de uma estrutura industrial que, naquele momento crítico, tanto poderia marchar em direção a um modelo associado, quanto para um projeto de inscrição internacional de caráter autonômico.

3. Os percalços de uma política de diversificação

Apesar de seu alinhamento aos Estados Unidos, o Brasil procurou, a partir dessa época, projetar-se em espaços alternativos do cenário internacional com maior autonomia. Este esforço se deu principalmente através de uma primeira aproximação com o mundo subdesenvolvido: com o objetivo de estabelecer uma identidade comum baseada no interesse em temas que não estivessem diretamente relacionados à política militar estratégica norte-americana. A aproximação ao mundo subdesenvolvido aliava-se ao intento de afirmar uma maior projeção externa para a nação.

Um exemplo neste sentido se deu em 1952, durante os debates nas Nações Unidas sobre a independência da Tunísia, consubstanciados na votação – no Conselho de Segurança das Nações Unidas, do qual o Brasil fazia parte como membro não permanente pela inclusão na agenda de um item sobre a independência daquele país.11 Apesar das gestões do governo francês junto à delegação brasileira contra esta inclusão, o Brasil manteve uma posição solidária aos países árabes.

Surgem, nesta época, os primeiros sinais de uma articulação política entre os países subdesenvolvidos. O movimento de aproximação dos países árabes e asiáticos à comunidade latino-americana tinha como objetivo consolidar seus direitos de autodeterminação, independentemente da dimensão ideológica que se impunha através dos esquemas inflexíveis da guerra fria.

A posição do Brasil se orientava no sentido de adotar uma política específica frente à questão do colonialismo. Além de tentar se aproximar da comunidade de novas e velhas nações do mundo subdesenvolvido, o Brasil perseguia a abertura de novos horizontes econômicos. A independência de nações asiáticas, árabes e da África negra poderia implicar algumas vantagens econômicas relacionadas ao comércio internacional. A descolonização de regiões produtoras de matérias-primas, que concorriam com produtos brasileiros, poderia,propiciar oportunidades para a diversificação da pauta de exportações do Brasil.

A busca de uma projeção internacional por meio de uma política mais ativa junto ao mundo subdesenvolvido, implicava também a valorização do espaço multilateral. A ONU tornou-se aqui o espaço por excelência desta política. A efetivação desta proposta, entretanto, esbarrava quase sempre nos fortes condicionamentos impostos pela guerra fria.

Além de constituir um obstáculo para o aprofundamento das relações do Brasil com a América Latina, e com o mundo subdesenvolvido, a presença norte-americana no sistema internacional também inibia o acesso às demais nações capitalistas avançadas. Esta levitação era reforçada pelo próprio processo de reestruturação por qual vinham passando as economias européias. Tanto em termos políticos quanto econômicos, a Europa Ocidental buscava, em

primeiro lugar, fortalecer suas relações dentro do próprio mundo capitalista; em segundo, encontrar condições mínimas de convivência com o mundo socialista; e, finalmente, redefinir o relacionamento com suas ex-colônias. Neste contexto, a América Latina ocupava um lugar inexpressivo na lista de prioridades da grande maioria dos países europeus, que, por sua vez, concebiam o continente americano como uma "área de influência" direta dos Estados Unidos. Para países como o Brasil, esta constelação de fatores representava um obstáculo a mais nos seus tímidos esforços de atuação menos condicionada à política externa norte-amercana,

No âmbito latino-americano, o quadro de instabilidade política e a forte presença dos Estados Unidos no continente foram fatores que, direta ou indiretamente, condicionaram as relações do Brasil com seus vizinhos. A estratégia norte-americana de privilegiar relações bilaterais, tinha um duplo efeito; reduzir o perfil de sua política hemisférica e as possibilidades de aproximação entre os países da região. A opção do governo Vargas de manter uma política alinhada a Washington, transformou-se, portanto, na principal variável a demarcar os limites e fronteiras da parca e fragmentada política externa brasileira para a América Latina.

Em termos multilaterais, as relações com a América Latina concentravam-se em dois espaços: Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Na OEA se entrecruzavam os entendimentos dos Estados Unidos com as demais relações do Brasil no continente. A CEPAL constituía o canal respiradouro, através do qual ensaiavam-se alguns esforços de uma política coordenada em defesa de um desenvolvimento econômico autônomo na América Latina.

O Brasil desempenhou um papel bastante importante na constituição e legitimação da CEPAL, frente às pressões dos Estados Unidos para sua dissolução. Após a superação deste embate, este organismo se tornou o principal foro multilateral para o debate de um projeto coordenado de desenvolvimento econômico latino-americano. Vale sublinhar, entretanto, que a CEPAL representou mais um laboratório de idéias do que um foro de decisão de políticas, tendo sua principal contribuição se dado através da influência que exerceu sobre o pensamento econômico brasileiro nesse período. (Rodrigues 1980) Passaram pela "escola da CEPAL" .uma geração de jovens economistas como Celso Furtado, que num momento seguinte, iriam estar presentes na formulação de projetos de desenvolvimento nacional (Furtado, 1985).

Com relação à OEA, a participação do Brasil cumpria um papel importante para a legitimação do sistema interamericano, tendo em vista que, para os Estados Unidos, a aliança com o Brasil era um fator quase imprescindível na busca de um apoio mais amplo no continente. Por outra parte, a maioria dos países latino-americanos via a presença do Brasil como uma possibilidade de maior ressonância às demandas da região.

Os anos de 1951-54 na América Latina tiveram como fatos políticos de maior relevância, a revolução boliviana de 1952 e a intervenção branca norte-americana na Guatemala em 1954. Em ambos os episódios o governo brasileiro se alinhou com os Estados Unidos,

demonstrando ser totalmente incapaz de desenvolver posicionamentos próprios que tecessem um caminho independente de relacionamento com a região. O Brasil manifestava, assim, uma diferença significativa entre seus posicionamentos no campo econômico e no político: ao mesmo tempo que atuava com energia, denunciando o caráter assimétrico das relações econômicas dos Estados Unidos com a América Latina, sustentava, com respeito aos temas políticos, uma posição de inquestionável alinhamento ao governo norte-americano. Esta postura se deu tanto no caso da revolução boliviana quanto na derrubada do governo Arbenz na Guatemala.

Entrementes, no plano interno, predominava um total desinteresse pela América Latina. O desprezo da classe política brasileira por seus vizinhos evidenciava um quadro de isolamento, e mesmo inconsciência, quanto à identidade latino-americana das elites do país. Além de ser uma preocupação ausente, a realidade latino-americana parecia ser uma causa ideologicamente comprometida. Na realidade incorporava-se a visão do próprio governo norte-americano, que percebia os esforços de integração regional como uma ameaça à estabilidade do sistema interamericano. De acordo com esta percepção, havia uma estreita associação entre o regionalismo, o nacionalismo, e até mesmo o comunismo, que colocava em risco a vocação ocidental da "grande família americana". As elites brasileiras, por sua vez, expressavam uma clara preferência por estreitar seus laços com o mundo ocidental desenvolvido, o que implicava, naturalmente, um total rechaço a qualquer tipo de aproximação com a região latino-americana.

4. O Pacto ABC

A assunção de Perón à presidência na Argentina em junho de 1946, coincidiu com o momento em que Vargas é afastado do poder no Brasil. A deposição de Getúlio, em outubro do mesmo ano, se deu em condições bastante excepcionais, por este ter-se mantido até o final articulado às suas bases de apoio sociais. Os meses que transcorreram de agosto a outubro de 1945 evidenciaram um inegável apoio popular a esse governante, manifestado abertamente através do movimento queremista. Apesar de não conseguir reverter o calendário eleitoral, que previa para novembro a escolha por sufrágio de um novo presidente, o ditador em retirada conseguiu, ao menos, que fosse temporária sua despedida do poder.

Ao mesmo tempo que inauguravam uma nova forma de liderança política no continente, tanto Vargas quanto Perón eram percebidos como uma ameaça aos interesses norte-americanos na América Latina. Curiosamente a influência exercida pêlos Estados Unidos sobre a evolução dos fatos políticos no Brasil e na Argentina nos anos 1945,46 – tentando impedir a continuidade de Vargas e a vitória de Peron – tiveram resultados opostos. No primeiro caso, conseguiu-se dar o peteleco final numa estrutura de poder já agonizante. Com respeito à situação política argentina, a política norte-americana contribuiu para uma mobilização interna de cunho nacionalista que ampliou ainda mais a vitória eleitoral peronista. Num balanço de perdas e ganhos para os Estados Unidos, não resta duvida que

assegurar uma transição democrática sem traumas no Brasil, onde qualquer das forças políticas em concorrência manteria o alinhamento a Washington, fez com que a derrota na Argentina não passasse de um contratempo. Ao mesmo tempo, a atuação do governo norte-americano, nos dois casos, deixou claro, desde aquele instante, sua aversão político-ideológica aos movimentos populistas latino-americanos, que, por seus conteúdos nacionalistas, passaram a ser identificados freqüentemente como manifestações comunistas.

Após este primeiro momento de sintonia política, o Brasil e a Argentina irão tomar caminhos bastante diferentes, tanto no que tange suas políticas internas quanto externas. O período Dutra (1946-51) no Brasil corresponde a uma fase de extrema inoperância do Poder Executivo, caracterizando-se, fundamentalmente, pela retomada de antigas querelas regionais e pêlos entrechoques das forças partidárias recém-constituídas. Com relação ao plano internacional, a política externa do país se pautava por um alinhamento incondicional aos Estados Unidos. Este quadro não poderia ser mais contrastante com a situação na Argentina. Em plena efervescência peronista, a sociedade argentina tomava contato direto com um novo padrão de convivência política, que tinha seus conflitos em grande parte amortecidos pela prosperidade do pós-guerra. Esta, por sua vez, permitiu que esse país mantivesse sua rebeldia internacional, desenredando-se sistematicamente das camisas-de-força impostas, em nível global e regional, pelas regras do jogo da bipolaridade. Esta postura se apoiava num projeto de política externa extremamente original, conhecido como o da "Terceira Posição".

No âmbito multilateral destacavam-se dois tipos de diferenças entre os governos brasileiro e argentino: a primeira, de natureza econômica, cujo tema fundamental se referia à campanha exercida pela diplomacia argentina a favor de práticas de complementação econômica que estabelecessem sistemas comerciais de preferências entre países limítrofes ou da mesma região, independente da aprovação dos organismos multilaterais a partir de 1945. A posição do Brasil nos debates desta temática foi sempre de total alinhamento aos Estados Unidos, na defesa obstinada do multilateralismo e da preservação do livre comércio.

No campo político, as diferenças se davam quanto ao projeto de inserção internacional de ambos os países. O Brasil procurou acompanhar com fidelidade, em alguns momentos até excessiva, a cartilha ideológica dos Estados unidos. Já a Argentina tratou de maximizar uma posição eqüidistante dos dois pólos de poder internacional que se cristalizavam com a guerra fria* Exemplos notáveis quanto a essa diferença foram: a questão das relações diplomáticas com a União Soviética e a adesão ao Tratado do Rio de Janeiro (TIAR). Enquanto Perón estabelecia relações com o governo soviético em junho de 1946, o governo Dutra tratava de provar sua lealdade a Washington rompendo-as em outubro de 1947.

Com respeito ao TIAR, foi bastante contrastante a posição brasileira – como seu firme defensor no continente – com a da Argentina, que levou quase quatro anos para ratificá-lo. No âmbito da ONU pode-se ainda recordar, como diferenças significativas entre os dois países, os posicionamentos adotados com respeito à criação do Conselho de Segurança neste organismo e à criação do Estado de Israel. O Brasil apoiou enfaticamente estas

iniciativas, ao passo que a diplomacia argentina deixou registradas suas divergências quanto a ambas as deliberações. Finalmente pode-se mencionar o tema específico do colonialismo no continente americano. Desde a criação da OEA em 1948, a Argentina batia-se pela inclusão deste tema na agenda de debates deste organismo. O governo brasileiro, no entanto, seguindo a orientação dos Estados Unidos, opinava ser este um tema de discussão das Nações Unidas e não de um foro interamericano.

Em nível regional, a competitividade entre os dois países era um dado sistemático. A política externa peronista de expandir a presença argentina no continente, tornara-se, inclusive, um estímulo para que o Brasil desse maior prioridade às suas relações com a América Latina. Em termos geopolíticos, uma das principais preocupações do Itamarati se referia ao relacionamento com a Bolívia e o Chile – ambos com setores políticos internos que sofriam considerável influência peronista.

Durante o primeiro governo de Perón, este conjunto de diferenças levou as relações Brasil-Argentina a se manterem politicamente distantes, revestidas de uma dose razoável de cordialidade em função de interesses bilaterais específicos.

As especulações em torno de uma articulação política mais estreita entre Vargas,e Perón, aparecem no Brasil a partir do período da campanha eleitoral de 1950. A atenção recíproca que ambos os líderes expressavam foi conferindo maior concretude a esta aproximação- Já em inícios de 1950 Vargas tratou de mandar emissários pessoais a Perón para discutir as perspectivas de um futuro relacionamento. O envio.do jovem trabalhista João Goulart a Perón, criou uma expectativa positiva quanto à possibilidade da adesão do Brasil a um esforço comum de unificação latino-americana. Tanto Vargas quanto Perón pareciam perceber a coincidência de seus mandatos como um momento privilegiado para tal empreendimento. O líder peronista já vinha dando clara evidência de seu interesse em promover uma aproximação entre os países latino-americanos. Estes esforços tomaram novo impulso a partir de seu segundo período presidencial, através de um conjunto de entendimentos bilaterais realizados com o Chile, Equador, Paraguai e Bolívia. O em penho de Perón neste sentido foi favorecido por uma particular conjuntura política na América Latina, que se tornou, por um curto período, um terreno fértil de democracias populistas. Além da presença de Vargas no Brasil, Perón se sentiu acompanhado por outras presenças políticas no continente tais como: Ibanez no Chile, Paz Estensoro na Bolívia e Ibarra no Equador. Deve-se ainda mencionar o crescimento de forças partidárias como, por exemplo: os Autênticos em Cuba, a Ação Democrática na Venezuela, o Apra no Peru e os socialistas na Guatemala.

Junto ao fenômeno mais geral do nacionalismo na América Latina, deve-se ressaltar aqui, também, o projeto da “Terceira Posição” patrocinado por Perón. Tratava-se de uma formulação de caráter global, mais abarcadora que um simples posicionamento regional. Constituía, de fato, uma proposição bastante inovadora para a época, com fortes traços em comum com as idéias que inspiraram o Movimento dos Não-Alinhados, criado em 1955, na reunião de Bandung. Com respeito à América Latina, Perón acreditava que a unificação da

região deveria ser precedida por uma unidade econômica, cujo eixo principal seria uma aliança entre a Argentina, o Brasil e o Chile.

Ao lado das similitudes, havia importantes diferenças entre os projetos de política externa de Perón e de Vargas – tanto de conteúdo quanto de estilo. No dia de sua posse, o líder trabalhista brasileiro declarava: "Nos, os americanos, devemos formar um bloco, posto que temos problemas comuns... sendo os Estados Unidos o país mais rico e mais avançado industrialmente, devemos contar com sua boa vontade."[12] Reaparecia aqui a velha formula varguista marcada pela eqüidistância e a ambigüidade, traços já conhecidos de um "fazer política" presente no Brasil desde 1930. Esta fórmula incluía, também, uma visão extremamente pragmática da negociação política, fosse no plano interno ou externo.

O principal obstáculo a uma aproximação mais consistente com a Argentina será o intento de recuperar o poder de negociação do Brasil junto aos Estados Unidos. A política externa do governante brasileiro impunha, automaticamente, uma série de barreiras ao envolvimento do Brasil na formação de um bloco latino-americano, fosse econômico ou político. Durante todo o seu segundo governo, no entanto, Vargas agiu de forma a evitar que se fechassem definitivamente as portas para um engajamento desta natureza.. As afinidades naturais entre o peronismo e o trabalhismo, os componentes nacionalistas de seus programas de governo e o desgaste sistemático de seus entendimentos com os Estados unidos, contribuíram enormemente neste sentido. Vargas não punha mais lenha na fogueira, mas, tampouco, deixava que ela se apagasse totalmente.

A atitude pendular de Vargas em seus entendimentos com Perón, se reproduziu diretamente na escolha dos afores responsáveis pela condução deste relacionamento. Destacam-se aqui as figuras de João Neves da Fontoura e Batista Lusardo. O primeiro como ministro das relações exteriores, e o segundo como embaixador em Buenos Aires. Ambos pertenciam à geração política que se forma com a Revolução de 1930, cumprindo papéis específicos na composição de forças do Segundo Governo Vargas. O primeiro era representante do Partido Social Democrático (PSD), integrando a ala conservadora do gabinete. Lusardo, por sua vez, notório caudilho rio-grandense, devia sua participação no governo à antiga amizade com Vargas.

João Neves manteve, desde o início do governo Vargas, uma posição frontalmente contrária a uma aproximação a Perón. Conjugavam-se nesta posição contrariedades com o governo peronista, com o embaixador Batista Lusardo e com a corrente trabalhista na política brasileira. Estes três alvos estiveram presentes em toda a dinâmica de tensões e conflitos gerados em torno das relações Brasil-Argentina até 1954.

Lusardo, que já havia servido como embaixador em Buenos Aires durante o governo Dutra, atuou como o principal articulador político das relações entre os dois países. Como antigo correligionário de Vargas, foi nomeado para o posto em 1951 apesar das resistências de João Neves. Ao rememorar este período, Lusardo relatava: "Que João Neves e a UDN tinham contra a minha indicação? O João Neves dizia que, apesar de ter conquistado o Perón e estar naquela situação, eu não era o embaixador para a Argentina, pois a minha

presença lá provocava um acirramento tremendo da UDN." (Carneiro, 1978: 367) As relações entre Lusardo e Perón eram bastante próximas, tendo a sua nomeação representado uma manobra sutil de aproximação de Vargas ao governo argentino. A atuação de Lusardo tinha como principal característica o cultivo pelas relações pessoais. Transpunha-se aqui para as relações externas o estilo político tradicional "caudilhesco" mesclado a uma retórica populista.

Com respeito ao gabinete de Vargas, deve-se ainda mencionar a presença de João Goulart – como ministro do Trabalho a partir de 1953 –, sempre identificado como um articulador entre o trabalhismo brasileiro e o justicialismo argentino. A acirrada oposição por parte das forças conservadoras, civis e militares à sua permanência no governo, foi um dos fatores que contribuíram para articular o combate interno às forças trabalhistas do movimento contrário a uma aproximação política com a Argentina.

Além de atuar no sentido de frear os gestos do governo que buscavam acercar-se a Perón, João Neves manteve-se atento às possíveis situações ameaçadoras no plano internacional que pudessem advir da política externa argentina. A principal questão, sem dúvida, referia-se ao desejo de monopolizar as relações com os Estados Unidos, que, de acordo com a visão do ministro, deveriam ter o Brasil como interlocutor privilegiado na América Latina. Para tanto era importante que se mantivesse um distanciamento – não excessivamente conflitivo – entre o governo norte.-americano e a Argentina. Neste sentido foram observados com certa apreensão, já em 1950, os intentos de Perón para melhorar o diálogo entre Washington e Buenos Aires. Do ponto de vista norte-americano, estes constituíam os primeiros ensaios de revisão da política discriminatória à Argentina – mantida desde o período da guerra e ainda mais radicalizada em 1946 com a eleição de Perón.

João Neves, de sua parte, manifestava a Vargas suas preocupações sobre esta questão, inclusive, articular sua opinião a de outros afores políticos destacados na cena nacional. De acordo com sua posição, as más relações do governo Perón com os Estados Unidos constituíam uma vantagem para o Brasil. Esta tese pôde ser testada concretamente durante a IV Reunião de Consulta, quando as tensões entre Buenos Aires e Washington foram interpretadas como um fator favorável para o estreitamento das relações Brasil-Estados Unidos. Ao mencionar este fato para Vargas, João Neves relata vá eufórico: "Nossa posição, no seio dela (a Conferência), foi da primeira a última hora a melhor que poderíamos ter e só superada pela dos Estados Unidos. Isso já equivale a uma definição. Digo que foi a melhor, porque os nossos naturais concorrentes estavam fora do jogo. A posição da Argentina foi quase de ausência."[13]

Após um novo período de esfriamento, surgiram, em meados de 1953, sinais de melhoria nas relações dos Estados Unidos com a Argentina. A notícia da concessão de empréstimos do Eximbank aparece como a principal prova desta tendência por parte do governo norte-americano. De acordo com a opinião de autoridades brasileiras, esta mudança estava relacionada à política externa da nova administração republicana. O sentido prático do governo Eisenhower, ao se despir do "moralismo" democrata, criava canais mais

simplificados de relacionamento, que visavam apenas atender os interesses mais imediatos de seu país. Na visão temerosa do embaixador do Brasil em Washington, criava-se aqui a possibilidade de que os Estados Unidos retomassem uma política de "equilíbrio de forças" na América Latina, onde as relações com o Brasil passassem a ter um "filtro argentino".[14]

Do lado argentino, a preocupação com as relações do Brasil com os Estados Unidos parecia ser recíproca. Sem nunca ter aspirado a se transformar num interlocutor dos Estados Unidos entre os países latino-americanos, o governo peronista se preocupava com o tema por outros motivos. Perón havia criado certas expectativas com respeito à política externa de Vargas, identificando o projeto de alinhamento aos Estados Unidos mais com setores políticos internos da cena política brasileira do que com o próprio governante do país vizinho. Por isto mesmo, o presidente argentino sentia-se confiante, quando tentou neutralizar os passos mais contundentes de afirmação deste alinhamento.

Foi neste contexto que as negociações do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos de 1952 terminaram constituindo um fator de tensão para as relações Brasil-Argentina. Somavam-se ainda nesse momento os entendimentos militares do governo norte-americano com o Uruguai e o Chile, isolando ainda mais o governo argentino em sua política "antiimperialista". Iniciam-se então, por parte de Perón, pressões sobre Vargas para a assinatura de um pacto militar com a Argentina. O governo brasileiro, por sua vez, deixava claro que qualquer iniciativa neste sentido não poderia transgredir os princípios militar-estratégicos assumidos nas conferências interamericanas realizadas a partir de 1947. [15] Gois Monteiro, como chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), chegava inclusive a condicionar a realização de um pacto militar com a Argentina à prévia concordância das autoridades militares norte-americanas. Ao final, entretanto, estas negociações foram totalmente esvaziadas.

Para o governo argentino, as concessões brasileiras aos Estados Unidos eram atribuídas às pressões internas sofridas por Vargas. Este, muitas vezes, era percebido como uma vítima, incapacitado de levar adiante seu desejo de tornar mais estreito o relacionamento com Perón. Juan Cooke, como embaixador argentino no Brasil, ao relatar a seu governo as diferentes posições no Brasil com respeito a seu país, comentava: "O Presidente da Republica, Dr. Getúlio Vargas, sempre foi favorável com respeito a nosso país. Não obstante, nunca pôde desenvolver uma política prática neste sentido, posto que, em função das modalidades locais suas diretivas tiveram uma eficácia relativa. As verdadeiras funções dirigentes vêm sendo exercidas pelo Parlamento e pela imprensa, enquanto, dificultando ainda mais o problema, o Ministério de Relações Exteriores esteve durante os primeiros anos de sua Presidência em mãos de um declarado inimigo do nosso país."[16]

O próprio presidente argentino acreditava ser esta a principal explicação para a não-adesao de Vargas ao seu projeto de for mação do Pacto ABC, expressando sentimentos de compreensão e perseverança, em sua correspondência com o governante brasileiro.[17] No início de 1953, Perón deu um novo passo em direção ao pacto ABC com sua visita ao Chile, quando lançou as bases da união econômica chileno-argentina. O líder peronista tentava

inserir esta iniciativa num contexto mais amplo de alianças, na medida que se incluía na Ata de Santiago um artigo que colocava a união econômica chileno-argentina como um arranjo "...suscetível de integrar-se com os demais Estados do continente se a ele aderirem outros países limítrofes".[18]

As reações no Brasil às possíveis "leituras" deste artigo revigoraram o antiargentinismo no país. Foram, então, aceleradas as iniciativas diplomáticas brasileiras no sentido de fortalecer os laços com a América Latina, com o fito, em grande medida, de anular o impacto das iniciativas integracionistas de Perón. Ao mesmo tempo, o Itamarati tratava de se opor a qualquer mobilização regional que visasse a formação de blocos ou novas organizações. É por este motivo, por exemplo, que em 1953 o governo brasileiro se manteve contrário à iniciativa equatoriana de promover uma conferência de ministros gran-colombianos e centro-americanos. Um episódio bastante ilustrativo da política de aproximação às nações latino-americanas, se deu com o convite ao presidente peruano Manuel Odria para uma visita ao Brasil em setembro de 1953. Esta visita aparecia claramente como uma contrapartida ao encontro Perón-Ibañez, inclusive a ventilar um acordo econômico entre os governos brasileiro e peruano. Devem-se ainda ressaltar como movimentos importantes do Brasil no âmbito latino-americano durante este período, a expansão de sua estrada de ferro na região fronteiriça com o Paraguai e a Bolívia, e o incremento de contatos com a Venezuela, Colômbia e o Chile. Apesar de, muitas vezes, estas iniciativas estarem relacionadas a uma política de contrapeso à crescente presença argentina na região, não deixavam de representar, por si mesmas, um dado novo na diplomacia brasileira.

A partir da visita do presidente argentino ao Chile, o acirramento do sentimento anti-Perón no Brasil entrou numa verdadeira escalada. Em contrapartida, tornaram-se mais freqüentes as solicitações por parte do presidente argentino de um encontro pessoal com Vargas, chegando-se a cogitar numa visita de Perón ao Rio de Janeiro durante os festejos da Independência brasileira. As fortes reações da imprensa local logo mostraram a inviabilidade política de tal gesto.

O momento mais agudo de tensões internas criadas em torno das relações Brasil-Argentina, se deu a partir do discurso de Perón na Escola Superior de Guerra argentina proferido em caráter secreto em novembro de 1953. Entre as afirmações de Perón estava a de que o Itamarati representava o principal obstáculo a uma política de aliança com Vargas, em função do "sonho de hegemonia" almejado pelos funcionários deste ministério. Citando nominalmente a atuação de João Neves, o presidente argentino tentava demonstrar que as dificuldades que existiam para a participação do governo brasileiro no pacto ABC se explicavam mais pela situação política interna no Brasil do que pela vontade pessoal de Vargas.

Na ocasião do discurso de Perón, João Neves já não estava no governo, tendo aderido de corpo e alma às fileiras das forças antigetulistas. Apesar de atribuir sua saída do ministério em junho de 1953 à conexão Vargas-Perón, o afastamento de Fontoura tinha razoes bastante mais profundas, que se relacionavam aos impasses internos gerados pela crescente desestabilização política do governo Vargas. Na realidade o desligamento de João Neves do

ministério se deu no contexto de uma reforma ministerial que tem como suas principais mudanças a escolha de Vicente Rao para o Itamarati, de Osvaldo Aranha para a Fazenda, e de João Goulart para o Trabalho.

A denúncia do discurso de Perón, nos primeiros meses de 1954, suscitou uma ampla reação na imprensa e no Congresso brasileiros, criando um forte sentimento de animosidade e confrontação com o país vizinho. Os opositores de Vargas agiam co*m uma dose carregada de emocionalisroo, como se a própria honra da nação estivesse em jogo. A possibilidade de' que o presidente do país estivesse montando uma aliança mais estreita com Perón, era percebida como um ato de traição nacional. Em nenhum momento da história contemporânea brasileira, as relações com a Argentina geraram tamanha mobilização política interna. O peronismo era caracterizado como uma grande ameaça que poderia atingir tanto a ordem interna quanto os compromissos internacionais do Brasil. Não resta dúvida que o debate nacional em torno desta questão revelava uma intensa manipulação que visava agravar a crise política em que o país naufragava.

Procurando acalmar os ânimos, poucos meses depois da saída de João Neves, Vargas substituiu também seu embaixador em Buenos Aires. Orlando Leite Ribeiro, como novo representante do Brasil na Argentina, buscou conferir um tratamento menos passional e mais pragmático às relações entre os dois países. A nomeação de Leite Ribeiro acompanha o mesmo espírito da indicação de Vicente Rao para o Itamarati, a quem até o próprio embaixador argentino no Rio de Janeiro atribuía um sensível progresso no relacionamento com o seu país.[19] Leite Ribeiro em Buenos Aires procurou encarar as relações Brasil-Argentina de acordo com suas reais possibilidades de intensificação. Sua visão de nenhuma maneira representava um recuo quanto a uma maior integração entre os dois países, mais apenas uma forma menos ideologizada de percebê-la do que a de seu antecessor. Logo após assumir seu cargo na Argentina, o novo embaixador escrevia a Vargas, dando sua receita para este relacionamento. Em primeiro lugar, defendia a idéia de que uma integração econômica no continente deveria se constituir num ponto de equilíbrio para contrabalançar o desenvolvimento “assoberbante” do norte do hemisfério, não devendo nunca implicar numa manifestação hostil aos Estados Unidos. Leite Ribeiro defendia uma aproximação mais estreita com a Argentina, aconselhando, ao mesmo tempo, uma atitude vigilante “...frente ao esforço de penetração econômica argentina no Continente...” De acordo com sua visão, não se tratava de ignorar a relação competitiva que existia entre os dois países.[20]

O grau de politização das relações Brasil-Argentina nesse período, além de afetar um maior entrosamento Perón-Vargas, terminou prejudicando a negociação de questões específicas da agenda de entendimento entre os dois países. Vale mencionar aqui dois temas: um de âmbito multilateral; e outro,, bilateral. A primeira questão se refere ao debate sobre “colônias e territórios dependentes”, incluído na agenda da X Conferência Interamericana realizada em Caracas, em abril de 1954; e a segunda à conclusão de um novo acordo comercial entre os dois países, celebrado em março de 1953.

Como já foi mencionado, a reunião de Caracas fora convocada pelos Estados Unidos para buscar uma legitimação regional à sua intervenção na Guatemala. A discussão da situação de colônias e territórios na América Latina foi inserida por insistência da Argentina, que já vinha, desde a criação da OEA, pressionando por um posicionamento da região com respeito ao tema. No que tange o assunto principal da Conferência, -os governos brasileiro e argentino mantiveram atitudes diametralmente oposta: a Argentina tendo se aliado ao governo guatemalteco; e o Brasil ao norte-americano.

Com relação à questão das colônias e territórios, o Brasil, apôs criar uma primeira expectativa de que apoiaria o pleito argentino, manteve sua posição original de que este era um debate que competia ao foro das Nações Unidas. A possibilidade de -que ô governo brasileiro adotasse uma atitude diferente, surgiu a partir do discurso de Vargas por ocasião do Dia da América. Esta foi rapidamente esvaziada durante a realização da Conferência. A delegação brasileira contava com destacados opositores políticos a Vargas, que trataram de evitar qualquer tipo de entendimento de seu país coro o governo argentino sobre a matéria. Vale mencionar em particular a atuação do deputado Afonso Arinos, líder da UDN na Câmara dos Deputados, como o principal articulador de uma posição anti-Argentina. Como resultado, a delegação brasileira passou a defender uma orientação jurídica para a questão, transferindo para a ONU o encaminhamento das deliberações sobre o tema.

Outro tema manipulado politicamente foi o do Acordo Comercial assinado entre os dois países em princípios de 1953. Por este convênio a Argentina se comprometia a vender 1.500.000 toneladas de trigo ao Brasil, cobrindo na época 80% do abastecimento externo deste cereal do país. Em troca o Brasil exportaria madeira, café, aço, cacau, banana e abacaxi para o mercado argentino. Do ponto de vista brasileiro, o Acordo apresentava a vantagem de evitar um desembolso em dólares, "permitindo ao país economizar suas baixas reservas de então. Para a Argentina, tratava-se de um passo importante na direção de uma maior integração entre as duas economias. As reações na imprensa e no meio parlamentar brasileiro à assinatura do convênio, foram imediatas. Por um lado criticava-se o fato de que o país passaria de superavitário a deficitário em seu balanço de pagamentos com a Argentina. Por outro lamentava-se a desproteção do produtor brasileiro, que não teria condições de competir com os preços do trigo argentino. Ao final, a Argentina só conseguiu manter um superavit comercial substancial com o Brasil no ano de 1953, passando a uma situação de equilíbrio em 1954, para logo voltar, a partir de 1955, à tradicional posição deflatária.

De fato, foram bastante frustrantes os resultados – tanto no nível regional quanto bilateral – dos intentos para lançar as bases de um Pacto ABC. Em fins de 1953 podia-se fazer um primeiro balanço quanto ao sucesso de Perón em sua política de aproximação aos países vizinhos. Foram realizados entendimentos com o Chile, Paraguai, Bolívia e Equador. Os frutos concretos destas iniciativas, no entanto, estiveram bastante aquém das expectativas criadas pelo governo argentino. (Magnet, 1953; Canus, 1984). Estes conta-los também foram esvaziados pelo fato de que tanto o Uruguai quanto o Peru terminaram seguindo a atitude de distanciamento da diplomacia brasileira.

Por outra parte, não se pode negar a existência de uma simetria política entre o Brasil e a Argentina nesse período. A im possibilidade de que esta simetria revertesse uma interação bilateral positiva, terminou provocando profundos traumas no relaciona mento entre os dois países. A impossibilidade de uma aliança entre Vargas e Perón não significou, de forma alguma, o abrandamento do sentimento antiargentino no Brasil. Por outra parte, a atitude do governo brasileiro de rejeição a uma aliança com o líder peronista-independente de seu grau de irrealismo – apenas reforçou um ressentimento já histórico na Argentina.

5. A questão petrolífera

O tema do petróleo adquiriu maior importância no Brasil em função das próprias necessidades básicas do desenvolvimento econômico do país. (Martins, 1976) Com o avanço do crescimento industrial brasileiro, a dependência externa de suprimentos de petróleo e seus derivados tornou-se cada vez mais problemática. Ao mesmo tempo, as empresas estrangeiras – norte-americanas e britânicas – que se beneficiavam desta dependência, estiveram por muito tempo mais interessadas em continuar fornecendo petróleo do que em promover sua exploração em território brasileiro.

Desde os anos 30 havia surgido, no meio político e militar a preocupação de que se instalassem refinarias no Brasil, de forma a reduzir os altos gastos das importações petrolíferas. Neste quadro as companhias Standard Oil, Texaco, Atlantic Refining Company e a Anglo-American propuseram a instalação de refinarias no país, de maneira a evitar que esta iniciativa caísse em mãos nacionais, privadas ou estatal. A posição do governo brasileiro, no entanto, foi de defender a refinação como uma atividade de controle nacional, conseguindo, em 1948, que a primeira refinaria instalada no país – na Bahia – fosse 100% estatal.

A partir dos anos 50, o petróleo no Brasil passou a ocupar um espaço crucial no debate nacional em torno das necessidades básicas do desenvolvimento econômico do país. Um conjunto de temas, direta ou indiretamente relacionados à problemática petrolífera, ampliaram o seu significado, trazendo à tona polêmicas como; a participação do capital estrangeiro na economia; o estatismo; e a própria definição da soberania nacional. Na medida que o petróleo era percebido como um recurso vital para que o país assegurasse plenamente sua autonomia energética, abria-se no plano nacional uma discussão quanto à própria condição de dependência do Brasil. Defendia-se o monopólio estatal em todas as atividades relacionadas ao petróleo por duas razoes básicas: por um lado, permitiria corrigir antigos "erros" quanto ao baixo controle sobre a entrada de capitais estrangeiros no país; por outro, seria assegurado um controle total sobre um bem "superior" a qualquer outro, considerado de segurança nacional.

Em nível internacional, o tema do petróleo se tornou cada vez mais presente em função da febre nacionalista que contagiava o mundo subdesenvolvido. A crescente reação no Oriente Médio às atividades de empresas petrolíferas estrangeiras, somava-se o processo

de descolonização de diversas nações, demarcando-se os primeiros passos de um embate Norte-Sul. No âmbito latino-americano, a questão petrolífera suscitava duas experiências importantes, porém contrastantes: a primeira no México, onde se adotou uma política marcadamente nacionalista desde os anos 30; e a segunda na Venezuela, que optou por uma política de concessões aos interesses externos.

No Brasil, as companhias estrangeiras ligadas ao petróleo foram favorecidas pela Constituição de 1946, graças a insistentes pressões da Standard Oil e do próprio governo norte-americano.(Moura, 1986:92) Durante todo o período Dutra,(1946-50), estas empresas foram protegidas não obstante a crescente mobilização no país em torno da nacionalização total da atividade petrolífera.

Desde sua campanha presidencial em 1950, Vargas defendeu a criação de uma empresa petrolífera nacional como um empreendimento prioritário de seu novo governo. Este projeto foi enviado ao Congresso em dezembro de 1951, iniciando-se então um longo período de debates dentro e fora do Parlamento, que mobilizou os mais variados setores da sociedade brasileira. Os principais eixos da discussão se deram em torno da questão dos alcances do monopólio estatal e da participação estrangeira nas atividades de refinação. Vargas, de sua parte, procurava assegurar a cooperação econômica norte-americana através de uma participação na construção de refinarias. A reivindicação dos setores privados norte-americanos, no entanto, era mais ambiciosa, na medida que desejavam garantir sua presença na própria exploração do petróleo brasileiro.

Vale notar aqui a diferença entre a condução do projeto siderúrgico dos anos quarenta e o de criação da Petrobrás, dez anos depois. Além do fato de que os contextos políticos internos e externos terem sido totalmente diversos, percebe-se que estas iniciativas se deram em momentos diferentes das relações Brasil-Estados Unidos. A obtenção por Vargas de um financiamento junto ao Eximbank para o funcionamento da Companhia Siderúrgica Nacional, foi considerada na época uma operação exitosa no que tange à política econômica do Estado brasileiro – havia prevalecido o interesse nacional. Neste contexto á cooperação econômica dos Estados Unidos aparecia como um elemento totalmente convergente ao fortalecimento do Estado brasileiro. Esta “vitória” de Vargas, entretanto, devia-se fundamentalmente ao contexto político em que se estruturava, então, a relação de dependência do Brasil aos Estados Unidos. Por um lado, o governo norte-americano havia optado pela estratégia de negociar o alinhamento brasileiro; e, por outro, a indefinição do cenário internacional permitia ao governo brasileiro ampliar seu poder de barganha junto aos Estados Unidos.

Nos anos 50 o projeto da Petrobrás recolocava esta questão, porém em outros termos. Em primeiro lugar, o alinhamento aos Estados Unidos já era um fato consumado, apoiado numa relação de dependência estruturalmente estabelecida. A questão do petróleo, portanto, estimulava o questionamento desta dependência. Ao mesmo tempo, o contexto democrático brasileiro abria o espaço para o debate sobre as vantagens da associação ao capital estrangeiro – particularmente o norte-americano – para o desenvolvimento econômico do país. Neste

quadro, bandeiras nacionalistas como a do monopólio estatal do petróleo ganharam terreno, obstruindo o livre curso da fórmula varguista da cooperação econômica – empregada com pleno êxito nos anos quarenta. A mobilização geral da sociedade brasileira em torno da criação da Petrobrás – expressa sob o conhecido slogan "O petróleo é nosso" – estava também relacionada à consciência da condição do subdesenvolvimento do país. O nacionalismo aparecia, então, como um processo de conscientização das limitações externas que se impunham ao desenvolvimento econômico brasileiro. (Cardoso, 1957: 88-98)

O anteprojeto enviado.por Vargas ao Parlamento, propunha uma fórmula intermediária entre a participação privada nacional e estrangeira, e a propriedade estatal. Este projeto previa a criação da Petrobrás na forma de uma empresa de economia mista, estabelecendo-se uma percentagem fixa para o capital nacional e estrangeiro. Na realidade, Vargas procurou "...se situar numa igual distância das facções militares em conflito, conter a hostilidade norte-americana para a obtenção de créditos, e ao mesmo tempo, canalizar para si.o apoio popular que constituía seu maior recurso político..." (Martins, 1976: 343).

O debate do projeto presidencial provocou um leque de alianças partidárias totalmente atípico no Congresso. Com o intuito de manter sua posição antigetulista e de aproveitar-se da febre nacionalista no país, a União Democrática Nacional (UDN) assumiu – contra sua clássica orientação liberal – a defesa do monopólio estatal na pesquisa, lavra, refinação e transporte do petróleo. (Hirst, 1984) Esta posição foi mantida até a votação final, em fins de 1953, quando foi aprovada a criação da Petrobrás como uma empresa estatal. Na outra ponta estava o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que se dividia entre um apoio irrestrito à proposta de Vargas e a coerência de sua plataforma nacionalista. O Partido Social Democrático (PSD) situava-se no meio, com posições contra e a favor do projeto presidencial.

Durante todo o período de tramitação no Congresso do projeto petrolífero, foi demonstrada, por parte de atores privados e governamentais norte-americanos, uma profunda insatisfação quanto ao direcionamento da questão no Brasil. O descontentamento de Washington aparecia não apenas em pressões diretas ao governo brasileiro, mas também através de uma "indisposição" generalizada, manifestada junto a Vargas e seus colaboradores. Este era identificado como o principal responsável pela onda nacionalista no Brasil que, de acordo com a administração norte-americana, vinha sendo estimulada por sua atitude excessivamente complacente com as forças comunistas locais.

De fato, a criação da Petrobrás feriu os interesses dos Estados Unidos, sem beneficiar os de Vargas. O episódio em seu conjunto deixou marcas importantes para as relações Brasil-Estados Unidos. Seu logro principal foi propiciar – por meios totalmente extemporâneos – uma prova de resistência às pressões norte-americanas. O tratamento da questão como um tema de soberania nacional foi aqui um instrumento decisivo de mobilização interna, favorecido pelo contexto democrático do momento. Configurou -se, então, uma situação de negociação limite no relacionamento entre os dois países, o que criou um importante precedente para outras negociações a serem desenvolvidas no futuro.

6. Parâmetros do debate interno: atores, discursos e opinião pública

A política internacional do Brasil durante o Segundo Governo Vargas foi postulada a partir de duas idéias básicas: primei rã, as relações econômicas externas deveriam contribuir de forma decisiva para o desenvolvimento econômico brasileiro; e segunda, que fosse mantido o alinhamento político e militar aos "princípios de solidariedade do mundo ocidental". De acordo com as duas premissas assinaladas, o discurso da política externa brasileira teve seu conteúdo definido pelas ênfases específicas que seus principais atores procuraram destacar.

João Neves da Fontoura, primeiro chanceler de Vargas, tinha como principal marca de seu discurso um tom fortemente ideológico que incorporava fielmente o conjunto de mensagens de guerra fria, da política externa norte-americana. Para João Neves, a solução da cooperação econômica adaptava-se perfeitamente às premissas mais globais do conflito Leste-Oeste. O nivelamento econômico entre nações pobres e ricas era sugerido aqui como uma forma de fortalecer as alianças dentro do próprio "bloco ocidental". Tratava-se, inclusive, de uma solução global que permitiria neutralizar os obstáculos a uma plena harmonia no mundo ocidental.

Utilizando uma terminologia fortemente ideologizada, João Neves identificava na cooperação econômica "...um meio de restabelecer a paz nos espíritos, e de demonstrar que os povos do Ocidente não se deixarão enganar pela falsidade coletivista, esposada por uma tirania totalitária, que apenas preconiza a igualdade econômica para uso externo e para a conquista de adeptos através do processo de hipocrisia e traição à Pátria".[21]

Atores mais envolvidos no projeto de cooperação econômica procuravam se guiar por uma noção menos ideológica dos laços econômicos externos do país. Horácio Láfer surgia aqui como o personagem mais importante na montagem de um plano econômico que articulasse a cooperação econômica internacional à ação empreendedora do Estado e à participação crescente do interesse privado nacional. Como ministro da Fazenda, Láfer concentrou sua atuação externa na busca de financiamentos junto aos organismos financeiros.

A associação entre a esfera política e econômica, se fazia presente no discursos de Láfer nos foros internacionais. Ao fundamentar a necessidade de maiores investimentos do Banco Internacional no campo do desenvolvimento econômico, durante a VII Reunião do Fundo Monetário Internacional (FMI), Lafer explicitava esta vinculação: "Quanto ao Banco Internacional, não vejo hoje a sua função exclusivamente no "desenvolvimento" e "reconstrução", como seu nome revela... Embora precisemos aceitar o triste fato de que a precariedade da paz torna obrigatória grande despesa em armamentos, é necessário não esquecermos que somente através do desenvolvimento da indústria e da agricultura a verdadeira paz pode ser atingida. Os armamentos podem vencer guerras, mas, jamais conseguem erradicar as causas da guerra. A grande contribuição que o Banco pode trazer para todos os países membros é a contribuição de sadios princípios bancários com um

esforço no sentido de ajudá-los no desenvolvimento do transporte, eletricidade e produção de alimentos".[22]

Uma das características mais importantes da política econômica de Vargas foi a de compatibilizar modelos de ação diferentes, através da criação de espaços alternativos de formulação de políticas. Ao mesmo tempo que estimulava a implementação de uma política econômica desenvolvimentista associada ao capital estrangeiro, Vargas assumia compromissos de cunho mais nacionalista visando consolidar as bases de autonomia da nação. A criação da Assessoria Econômica da Presidência da República cumpriu um papel fundamental neste processo, criando uma articulação dinâmica entre a política administrativa e de planejamento que abria formalmente "...uma maior participação do Estado nas diretrizes da economia nacional". (D'Araújo, 1983:34),

A figura mais destacada na Assessoria foi Rômulo Almeida, que procurou articular os princípios orientadores do pensamento econômico nacionalista às noções mais globais de autonomia e desenvolvimento. Em seu discurso nas Nações Unidas, em fins de1953, Rômulo Almeida também defendia a necessidade da cooperação econômica. Ao expor suas ideias, no entanto, procurava enfocar a cooperação internacional no contexto das opções nacionais, reforçando a relação entre a dimensão interna e externa do desenvolvimento econômico. A questão da relação entre o econômico e o político aparecia aqui de forma diferente daquela apresentada por João Neves e mesmo por Lafer.

De acordo com Rômulo Almeida, o desenvolvimento constituía um fim em si mesmo, e não apenas um meio para atingir segurança. Dizia então: "Para o país desenvolvido, que aufere estabilidade e bem-estar econômico e social num grau razoável, a agressão externa é o único perigo grave; os armamentos apresentam-se, então, como o melhor caminho da segurança. Para os países insuficientemente desenvolvidos, a braços com a frustração da pobreza e a amargura da necessidade, a inquietação interna é quase tão perigosa como a agressão externa. Por outro lado, como nem a segurança interna nem a segurança externa podem ser conseguidas sem o desenvolvimento, eles não podem ajudar, mas sentir que o melhor caminho da segurança e o desenvolvimento."[23]

Para entender as diferenças nos discursos sobre as relações externas do país, é preciso analisar a própria formação do gabinete de Vargas e a composição política que buscou na escolha de seus ministros. A presença de figuras como João Neves, Horácio Láfer e Ricardo Jafet compondo o peso conservador do ministério, tornava a política externa um campo de ação minado de contradições e ambigüidades. A conjugação de alinhamento político e nacionalismo não representava em si mesma um paradoxo, graças ao papel neutralizador que poderia ser desempenhado pela política de desenvolvimento econômico. As contradições geradas apareciam muito mais na própria ação política, transmitidas através de disputas e conflitos.

Existia um consenso tanto em relação à necessidade da cooperação econômica internacional quanto à inexorabilidade do alinha mento aos Estados Unidos. As diferenças apareciam nos debates sobre as formas desta cooperação e aprofundidade deste alinhamento.

Neste contexto torna-se importante recuperar algumas idéias presentes nos discursos de Vargas durante seu segundo governo. O nacionalismo presente neste caso antes manifestava-se através do antagonismo a interesses internos e externos do que na proposta de um projeto nacional. A instrumentalização de uma política nacionalista aparecia como uma medida defensiva e não ofensiva.

Em termos político-militares, Vargas procurou deixar explícito o alinhamento ao governo norte-americano.. Seus discursos internalizavam as noções mais elementares de guerra fria que confundiam o inimigo interno com o externo. Expunham-se aqui concepções ideológicas bastante claras que justificavam a ação concreta de seu governo nos entendimentos com os Estados Unidos. Em seu pronunciamento junto às Forças Armadas, dois meses antes da assinatura do Acordo Militar de 1952, Vargas reiterava a cooperação com o governo norte-americano dizendo: "...que a nossa tradição histórica e os nossos interesses políticos e econômicos nos movem hoje, como nos moveram sempre, a uma política de estreita, colaboração com os Estados Unidos da América."[24]

A utilização por Vargas de um discurso mais radical, que enfatizasse a questão da autonomia, esteve sempre relacionada a temas econômicos. Entre todos os seus discursos, o mais expressivo foi, sem dúvida, a Carta-Testamento. Constituindo um dos documentos mais importantes da história contemporânea do país, o texto da Carta retrata o impasse político brasileiro de 1954. Um dos temas explicitamente mencionado é o das relações econômicas externas. Utilizando, uma linguagem dura e emocional, Vargas denunciou a ação desestabilizadora das forças econômicas externas sobre seu governo. Tornava-se, então, claramente explícita a utilização do nacionalismo como um instrumento defensivo.

As demandas por um desenvolvimento econômico em bases autônomas, aliadas ao pleno funcionamento de uma ordem democrática, tinham um efeito multiplicador quanto ao numero de atores, questões e espaços de discussão sobre as relações externas brasileiras. Este processo transformou o relacionamento internacional do país num tema de preocupação que extrapolava a ação de Vargas, o Itamarati, o gabinete da presidência e mesmo o Estado em seu sentido mais amplo. A manifestação de setores políticos, de intelectuais e da imprensa permitiu, em algumas ocasiões que problemas passíveis de serem resolvidos no aparelho estatal se transformassem em temas de mobilização nacional. Esta realidade foi algumas vezes estimulada pelo próprio regime como um recurso político para a negociação de interesses divergentes. Outras vezes, no entanto, se originava da dinâmica específica das relações entre setores sociais, grupos políticos e correntes de pensamento.

Com respeito à imprensa, por exemplo, percebe-se nesse período um alto grau de polarização no debate sobre a política externa totalmente comprometida com uma posição antivarguista, a grande imprensa brasileira tornara sistemáticos seus ataques às decisões de política interna e externa do governo. O Estado de São Paulo, bem como o Correio da Manhã e o Diário de Notícias atacavam o caráter personalista da gestão de Vargas. Os três matutinos reivindicavam uma maior projeção internacional para o Brasil; fosse através de um alinhamento mais consistente aos Estados Unidos – como advogavam os dois primeiros –

ou de maior aproximação à América Latina – como definia o terceiro. Do outro lado da moeda, havia o Última Hora que,solitário e incondicionalmente apoiava a ação e o pensamento de Vargas em todas as áreas da vida nacional. (Hirst, 1982)

O espaço de excelência do debate, no entanto, localizava-se no .Congresso Nacional. No âmbito parlamentar eram vivamente suscitados os diferentes posicionamentos que davam o contorno da agenda de questões e interesses envolvidos na discussão da política externa do país. (Hirst, 1982) As diferenças infra e extra-partidárias eram cortadas por três eixos temáticos principais. O primeiro referia-se à inserção do Brasil no conflito Leste-Oeste, salientando-se o padrão de relações com os Estados Unidos. O seguido ponto de divergências concentrava-se no questionamento da ação do Estado e do Ministério das Relações Exteriores. Esta questão se vinculava às clivagens políticas no Congresso e às posições gerais assumidas frente à administração de Vargas. A discussão em torno do Itamarati não aparecia como uma mera extensão dos ataques ou das defesas ao governo, percebendo-se um antagonismo entre as bases de sustentação da presidência e do ministérios o que evidenciava o nível de fratura dentro do próprio Estado. Este conflito se expressou de forma mais contundente por ocasião da já mencionada demissão de João. Neves. A terceira linha temática se referia à problemática da nação,, na qual se contrapunham visões relativas à definição de soberania, de nacionalidade e dos interesses nacionais. O momento áureo deste debate se deu com a criação da Petrobrás.

7. Articulando o externo ao interno

Existem ainda muitos pontos obscuros sobre a crise política que conduziu Vargas ao suicídio. Entre os fatores presentes nesta crise, esteve o da deterioração de seu projeto de política externa. A crescente instabilidade do quadro político brasileiro, gerada a partir de meados de 1953, levou a um progressivo desgaste das condições das negociações no plano doméstico entre o Estado e a sociedade, e, na frente externa, entre a nação e o sistema internacional.,

Esta deterioração se deu principalmente em função do fracasso do projeto de reativação de um alinhamento negociado com os Estados Unidos. O sucesso da fórmula aplicada nos anos quarenta, fez com que fossem subestimados os condicionamentos externos e, também, o peso das pressões internas a serem enfrentadas na década de cinquenta. Os espaços rígidos da bipolaridade haviam transformado a hegemonia norte-americana no continente num dado “natural” que dispensava maiores atenções dos Estados Unidos. Em termos latino-americanos, este quadro significou um processo de marginalização na escala de prioridades da política externa norte-americana. Os Estados Unidos, mobilizados pela reconstrução e pelo processo de formação das novas nações do mundo subdesenvolvido, percebiam a América Latina como uma “área de influência” segura e estável.

Apesar do desinteresse generalizado dos Estados Unidos pela região latino-americana, houve uma preocupação do governo Truman quanto aos desdobramentos políticos no Brasil a partir das eleições de 1950. Esta preocupação se transformou, ao longo do governo

Vargas, 'numa sistemática incompatibilidade. Em um memorando interno descrevendo a "técnica Vargas", a embaixada dos Estados Unidos afirmava que Getulio havia conduzido uma "manipulação bem-sucedida" apoiada, principalmente, em manobras políticas que raramente dependiam de garantias constitucionais. De acordo com este relato, a base desta "técnica" era a criação de uma sensação de incerteza tanto para os seus opositores quanto para seus subordina dos, o que assegurava a maior quantidade possível de poder em suas mãos. Desta forma Vargas evitava que seus subordinados desenvolvessem um prestígio político próprio – prestígio que lhes permitisse o benefício do poder do qual dispunham. Outro elemento presente nesta "técnica" era o cuidado de Vargas de nunca se comprometer diretamente com uma pessoa ou uma decisão, tendo sempre a precaução de dispor de um bode expiatório. O documento finalizava então: "Em resumo, Vargas parece ser até certo ponto um prisioneiro de seus métodos políticos e, por tê-los considerado eficientes no passado,ele não desenvolveu outros. Ele está sempre pronto a se comprometer e mudar sua atitude em nome do realismo e da crença de que em última análise ele é indispensável para a Nação."[25]

Uma das principais preocupações das autoridades norte-americanas era a presença de forças comunistas no país. Acreditava-se que Vargas havia permitido aos "...comunistas e pró-comunistas a utilização do governo e alguns de seus postos...", concluindo-se que "...pode-se assumir que ele (Vargas) acha que os comunistas de alguma maneira são úteis como trunfo no equilíbrio entre as facções competitivas".[26]

O governo norte-americano procurou se manter a par dos acontecimentos nos momentos mais agudos da crise do Segundo Governo Vargas. Ao analisar a mudança ministerial de 1953, o encarregado de negócios da embaixada dos Estados Unidos, Walter Walmsley, descrevia a nova composição do governo: "Trata-se de um gabinete getulista, um gabinete extremamente conservador, um gabinete montado para permitir que Osvaldo Aranha possa lidar com a urgente situação econômica e que, ao mesmo tempo, dê uma chance a João Goulart de construir uma máquina política esquerdista, demagógica e ultranacionalista através da manipulação da classe operaria."[27]

Neste mesmo relatório, Walmsley afirmava ter sido informa do de que influentes autoridades militares haviam deliberado não tomar atitudes contrárias ao governo, preferindo isolar e neutralizar os oficiais pró-Vargas mais destacados. Ainda segundo estas informações, a cúpula militar estaria atenta a qualquer manobra de Vargas que visasse sua perpetuação direta ou indireta no poder. Este funcionário mostrava-se cauteloso, ao avaliar as conseqüências do novo ministério para as relações Brasil-Estados Unidos. Permanecia um certo receio quanto aos possíveis desdobramentos políticos da reforma, na medida que o mínimo sucesso de um "programa demagógico do PTB" afetaria automaticamente os "sentimentos brasileiros em relação ao governo norte-americano".[28]

Um ano depois Vargas se suicidava. A morte do presidente provocou de imediato uma apreensão no Departamento de Estado. Diante das reações antiamericanas, incentivadas pelo próprio teor nacionalista da Carta-Testamento, temia-se pelo quadro excessivamente

emocional da situação política brasileira. Existia a preocupação de que a Carta de Getúlio tivesse fornecido aos comunistas uma "munição valiosa para sua propaganda antiamericana". Segundo este raciocínio: "Qualquer que fosse a veracidade da autoria , da ultima mensagem do presidente, sua morte e a publicação da Carta-Testamento pareciam, neste momento, surtir um efeito adverso sobre a posição política de seus opositores e estaria prejudicando o prestígio dos Estados Unidos..."[29]

Cabe reproduzir trechos da análise realizada pela embaixada dos Estados Unidos no Brasil sobre o suicídio de Getúlio. Num relatório enviado uma semana após a tragédia, afirmava-se: "O velho estava morto. Apenas algumas horas depois que seus generais haviam lhe procurado, ao amanhecer do dia 24 de agosto, para dizer que renunciasse à presidência – fato inicialmente anunciado como uma licença de 90 dias – Getúlio Vargas foi ao seu quarto e disparou um tiro no coração. Era difícil de acreditar, pois o duro velho Getulio havia blefado ou maquinado uma saída em uma dúzia de crises no passado, e mesmo na véspera muitos observadores acreditavam que ele havia outra vez manobrado a situação. Mas desta vez era diferente, pois anos de escândalos, corrupção, oportunismo político e cerceamento de figuras insossas incluindo sua própria família, haviam apodrecido as bases de seu prestígio e sustentação."[30]

Poucos dias depois o governo norte-americano deixava transparecer uma sensação de alívio. A formação do governo Café Filho e a composição do novo ministério tinham implicações tranqüilizadoras. Em uma nota enviada ao Departamento de Estado, o embaixador James Scott Kemper elogiava a composição do novo governo, demonstrando plena confiança quanto à sua posição frente aos Estados Unidos,. Manifestava-se inclusive um sentimento de condescendência quanto ao cuidado de Café Filho de, em função do impacto ainda vivo da Carta-Testamento e do suicídio de Getulio, não dar início, de imediato, a uma colaboração ostensiva com o governo norte-americano. Também se transmitia tranqüilidade pelo fato de que o Brasil agora possuía uma "administração potencialmente estável e pró-americana".[31]

Notas

1 Carta de João Neves da Fontoura ao Ministério das Relações Exteriores – MRE , em 06.04.51. Arquivo Getúlio Vargas, GV 51.03.16,1, Cpdoc,FGV.

2 Foreign relations of the United States (FRUS),1950 V. II Dept. of State, Washington D.C. 680. 1976. p. 1214.

3 Gustavo Capanema nesta época era deputado federal pelo PSD e líder da maioria na Câmara dos Deputados.

4 Carta de João Neves da Fontoura a Lourival Pontes em 25.11.52. Arquivo Getúlio Vargas, GV 52.02.16, Cpdoc, FGV

5 A Comissão Mista instala-se em 27.07.51 e encerra formalmente seus trabalhos em 31.12.53.

6 Foreign Relations of lhe United States (FRUS), 1951 V. II Dept. of State, Washington D.C. GOP. 1976. p. 1190.

[7] Carta de Bohan para Dulies em 29.12.1963. Biblioteca Harry Truman. Papers of Merwin Bohan.

[8] Carta de Alzira Vargas a Getúlio Vargas em 27.04.53. Arquivo Getúlio Vargas, GV 02.02,1. Cpdoc,FGV.

[9] Carta de Horácio Lafer a Getúlio Vargas em 19.12.53. Arquivo Getúlio Vargas, GV 52.12.19,3. Cpdoc,FGV.

[10] Decreto-lei nº 30.363 de 03.01.1952 e Lei nº 2.004 de 03.10.53.

[11] A Tunísia se tornou uma nação independente em 1956.

[12] Clarin de 2,02,1951

[13] Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas em 05.04.51 Arquivo Getúlio Vargas, GV 04.05,2. Cpdoc,FGV

[14] Documento de João Carlos Muniz sobre as relações econômicas Estados Unidos-Brasil. Rio de Janeiro, 22,01,54. ATT. 256

[15] Carta de Gois Monteiro a Batista Lusardo em 15.09.52. Arquivo Getúlio Vargas, GV 52.09.15,6. Cpdoc,FGV.

[16] Carta de Cooke a Remorino em 26.02.53. Ministério de Relaciones Exteriores 4 Culto. (MREC)

[17] Carta de Perón a Vargas em 06.03.53. Arquivo Getúlio Vargas,-GV 53.03.06,2. Cpdoc,FGV.

[18] Ata de Santiago, assinada por ocasião da visita do presidente Perón ao Chile, em fevereiro de 1953.

[19] Carta de Cooke a Remorino em 26.02.53 (MREC)

[20] Carta de Leite Ribeiro a Vargas em 15.01-54. Arquivo Getúlio Vargas, GV 54.01.05,2. Cpdoc,FGV

[21] Discurso de João Neves da Fontoura durante um jantar em homenagem a Dean Acheson. Arquivo Getúlio Varqas, GV 52,06/2

[22] Discurso de Horácio Lafer na VII Reunião de Governadores do Banco Internacional e do FMI. Arquivo Getulio Vargas, GV 52. 0915,5. Cpdoc,FGV.

[23] Discursos de Rômulo Almeida no Comitê II da Assembléia Geral das Nações Unidas em 28.10.53. Arquivo Getúlio Vargas, GV 53. 10.26,3. Cpdoc,FGV.

[24] Discurso pronunciado por Getúlio Vargas em almoço de confraternização das Forças Armadas em 05.01.52- O governo trabalhista do Brasil. p. 88.

[25] Memorando de Walmsley para o Departamento de Estado eml2.05.53. Dept. of State National Archives, 732.005-1253.

[26] Idem.

[27] Memorando de Waismsley para o Departamento de Estado em 13.07. 1953. Dept. of State National Archives, 732.00,7-1353.

[28] Idem.

[29] Memorando Confidencial de 01.09.1954. Dept. of State National, 732.00,9-154.

[30] Memorando Confidencial de 01.09.1954. Dept. of State National Archives, 732.00,9-154.

[31] Memorando de Scott para o Departamento de Estado em 03.09.1954< Dept. of State National Archives, 732.00,9-354.

Bibliografia

CANUS, Juan Ardribaldo. 1954. De Chapultepec ai Beagle. Buenos Aires.

CARDOSO, Fernando Henrique. 1957. “Desenvolvimento econômico e nacionalismo”. Revista Brasiliense. São Paulo (12): jul., ago.

CARNEIRO, Glauco. 1978. Lusardo, o último caudilho. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

CHILD, John. 1978. The interamerican military system. The American University, PHD.
d'araújo, Maria Celina. 1983. O Segundo Governo Vargas. Rio de Janeiro, Zahar.
EISENHOWER, Milton. 1963. The wine is bitter. Nova York, Double^ day & Cia.
FURTADO, Celso. 1985. A fantasia organizada. Rio de Janeiro, Paz & Terra.
HIRST, Mônica. 1982. O processo de alinhamento nas relações Brasil-Estados Unidos: 1942-1945. Tese, IUPERJ.
_______. 1984. A repercussão interna da política externa no Segundo Governo Vargas. Cpdoc,MRE.
MARTINS, Luciano. 1976. Pouvoir et développement économique – formation et evolution des structures politiques en Brésil. Paris Anthropos.
MAGNET, Alejandro. 1953. Nuestros vecinos justicialistas. Santiago, Ed. del Pacífico.
MOURA, Gerson. 1986. A^ campanha do petróleo. São Paulo, Brasiliense.
RODRIGUES, Octávio. 1980. La teoria del subdesarrolo de Ia CEPAL. México, Siglo XXI.

TEXTOS CPDOC JÁ PUBLICADOS

Mônica Pimenta Velloso. A brasilidade verde-amarela: nacionalismo e regionalismo paulista.
Dulce Chaves Pandolfi & Mário Grispan. Da Revolução de 30 ao golpe de 37: a separação das elites.
Angela Maria de Castro Gomes & Maria Colina S. D'Araújo. Getulismo e trabalhismo: tensões e dimensões do Partido Trabalhista Brasileiro.
Mônica Pimenta Velloso. Os intelectuais e política cultural do Estado Novo.
Angela Maria de Castro Gomes & Marieta de Moraes Ferreira- Industrialização e classe trabalhadora no Rio de Janeiro: novas perspectivas de análise.
Ricardo Benzaquen de Araújo. In médio virtus: uma análise da obra integralista de Miguel Reate,
Marieta de Moraes Ferreira. Conflito regional e crise política: a reação republicana no Rio de Janeiro.
Maria Colina Soares D'Araújo. O PTB de São Paulo: de Vargas a Ivete.
Lúcia Lippi Oliveira. Caminhos cruzados: trajetória individual e geração.
Hugo Lovisolo. A tradição desafortunada: Anísio Teixeira, velhos textos e idéias atuais.
Vanda Maria Ribeiro Costa. A experiência corporativa em São Paulo: proposta de análise.

O NACIONALISMO BASCO E O ETA

Mônica Leite Lessa*
Hugo R. Suppo**

Resumo

O artigo debate a idéia de nacionalismo, separação e terrorismo, principalmente sobre o conflito de separação dos bascos, sua atuação política e sobre seu braço armado, o ETA.

Abstract

The paper aims to debate the relationship between nationalism, autonomy and terrorism, with the Basque problem study, considering its political influence and the armed fight.

Les nations ne sont pas quelque chose d'éternel. Elles onte commencée, elles finiront. La confédération européenne, probablement, les remplacera.

Ernest Renan, "Qu'est-ce qu'une nation ?"
Aula inaugural. Sorbonne. 11 de março de 1882

Introdução

O mito fundacional das nações constitui um dos elementos centrais dos movimentos nacionalistas. Movimentos que, nas últimas décadas, têm ressurgido com força nos quatro cantos do planeta. Por essas razões, o nacionalismo é tema crescente de pesquisa e reflexão por parte da academia, ora analisado pelo viés histórico, antropológico ou político. Tal multiplicidade analítica indica portanto dissenso sobre a origem das nações, sobre "uma definição amplamente aceita" do que é nacionalismo, sobre a existência e/ou validade de uma teoria sobre o nacionalismo, sobre o futuro das nações. A esse propósito, Benedict Anderson destaca três paradoxos: "a modernidade subjetiva das nações para o historiador" *versus* "sua antiguidade subjetiva para os nacionalistas"; "a universalidade formal da nacionalidade como conceito sócio-cultural" *versus* "a particularidade irremediável de suas manifestações concretas"; "o poder político dos nacionalismos" *versus* "sua pobreza e, até, incoerência filosófica"[1].

Sobre as diferentes abordagens a cerca do nacionalismo, François-Xavier Guerra observa que estas revelam diferentes origens de interesse intelectual pelo mesmo tema, em diferentes momentos da história. A partir dos anos 1970, os historiadores que se interessam sobre o tema "colocam-se inicialmente na linha de crítica ao nacionalismo" contra "a construção e exaltação nacional que estiveram, até a Primeira Guerra, no centro dos esforços dos historiadores". Sobre a relativa ausência do tema nacionalismo, pelo menos até a década de 70, no espectro das pesquisas acadêmicas, Guerra atribui às duas guerras mundiais a base da aversão dos cientistas sociais e ao fato de que "o impulso do marxismo nas ciências sociais conduzia também a considerar as questões nacionais como secundárias em relação aos problemas sociais e econômicos."[2]

* Professora do Departamento de História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em História das Relações Internacionais da mesma universidade.
** Professor do Departamento de História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.

Nesse sentido, para Hobsbawm, a literatura sobre o nacionalismo se divide em três fases: o século XIX, representado por Mazzini, Lord Acton e Renan; as três primeiras décadas do século XX, com os estudos de Kautsky, Luxemburgo, Bauer, Lenin e Stalin, e as obras dos "chamados pais fundadores gêmeos" do "estudo acadêmico do nacionalismo": Carleton Hayes e Hans Kohn; os anos 1968-88 quando "o número de trabalhos que genuinamente iluminam a questão" é significativamente mais importante[3].

Podemos acrescentar que essa pluralidade interpretativa e analítica sobre a origem das nações, e sobre os nacionalismos, em muito contribui para uma visão múltipla do problema pois muitas dessas diferentes visões são mais complementares do que antagônicas. Acreditamos também que a difusão dessa literatura, nos dias de hoje, é tão importante que qualquer aluno ou especialista das ciências sociais está minimamente informado sobre o tema e suas obras essenciais. Dessa forma, qualquer *mise au point* pareceria supérfluo. Por outra parte, a multiplicação dos conflitos nacionalistas parecem contribuir para que nenhuma obra conclusiva venha à lume e os especialistas do assunto admitem que:

> "Dele não há nenhuma definição amplamente aceita. Ninguém foi capaz de mostrar de forma conclusiva sua modernidade ou antigüidade. Discorda-se sobre suas origens, seu futuro é incerto. Sua difusão global ora é interpretada pela metáfora maligna da metástase, ora sob os signos sorridentes da identidade e da emancipação [...] Como se há de conciliar sua universalidade com sua necessária particularidade concreta ? Que disciplina contribui mais profundamente para sua investigação [...] ? O mal-estar se acentua: considerando o vasto papel que o nacionalismo desempenhou em dois séculos de política mundial, por que tantos pensadores fecundos da modernidade – Marx, Nietzsche, Weber, Durkheim, Benjamin, Freud, Lévi-Strauss, Keynes, Gramsci, Foucault – tiveram tão pouco a dizer sobre ele ?"[4]

As respostas a algumas dessas indagações são dadas pelo próprio Anderson, nas páginas seguintes do mesmo texto. Aqui nos interessa sobretudo refletir sobre o fato de que, segundo ele próprio, para pensarmos sobre o nacionalismo devemos fazê-lo "em termos comparativos e globais"; para senti-lo "e agir politicamente com base nele" só é possível "em termos particulares"[5]. Neste artigo corremos alguns riscos: nosso objeto de estudo é um movimento nacionalista, atual, autonomista, separatista[6] e que utiliza o método terrorista como forma de expressão. Angaria menos simpatias que aqueles que lutam por seus países invadidos, ou que aqueles cujos Estados não foram criados. Porém nosso objeto de estudo não é único, reside aí um de seus interesses. Encastrados no seio da União Européia encontram-se outros tantos movimentos desse tipo: realidades inconvenientes da tão almejada integração européia.

A esse propósito, Montserrat Guibernau observa que mesmo "a força integradora da União Européia contrasta agudamente com os sentimentos nacionalistas de minorias incluídas em estados nacionais europeus." Em parte porque, argumenta, o surgimento das nações é uma questão de "sorte" ou de "acidente histórico", em parte porque existem dois

tipos de Estados: “legítimos” e “ilegítimos”. No primeiro caso inexiste um conflito entre a nação e o Estado pois a relação Estado-cidadãos baseia-se num elo político cuja base é vista como a expressão de uma relação multidimensional, que engloba todos ou vários componentes sociais que formam a idéia de nação. No segundo caso, tem-se um Estado e várias nações a ele submetidas, para defender sua legitimidade o Estado estabelece um programa de homogeneização que consiste em impor uma cultura comum a todos. Porém, se nesse processo o Estado não logra produzir um “único mito de origem”, onde todos possam se identificar, e não assimila todas as “minorias nacionais” à cultura dominante, surge daí um sentimento de “discriminação” e o Estado passa a ser visto como “usurpador”, como uma “instituição alheia”. “Contra o nacionalismo inspirado pelo estado, surge um nacionalismo das nações “artificialmente incluídas” no estado. Esse nacionalismo tem como tarefa principal a rejeição do poder do “estado alheio”. Eu distinguiria duas espécies principais de “contra-estratégias”: resistência cultural e luta armada.”[7]

Em poucas páginas Guibernau define a resistência cultural em “quatro formas principais de oposição dentro do domínio público”: “ações simbólicas”, “ações de interferência”, “ações de elite” e “ações de solidariedade”. Já a luta armada é definida como a rejeição, ao mesmo tempo, à assimilação e à resistência cultural. Ela pode se apresentar como uma “guerra total” ou “ataques de objetivo”[8]. Por “guerra total” entendemos guerra civil, por “luta armada” entendemos terrorismo. Nenhuma dessas denominações é utilizada por nossa autora, porém a designação do IRA, do ETA e do Sendero Luminoso como grupos representantes da “luta armada” nos autoriza a tal conclusão.

Ainda que o conceito de *terrorismo* seja menos polêmico do que o de *nacionalismo,* ao contrário da bibliografia sobre nações e nacionalismos, as obras sobre terrorismo ainda são poucas e de difícil acesso. Por essa razão, nos pareceu aconselhável um balanço geral sobre o que doravante denominaremos como terrorismo.

Segundo diferentes dicionários, *terrorismo* é: sistema de terror, governo formado sob intimidação, política de terror. O terrorismo pode ser revolucionário e/ou de Estado. É um modo de coagir, ameaçar ou influenciar outrem ou de impor-lhe a vontade pelo uso sistemático da força, da violência, do *terror*. É também forma de ação política que combate o poder estabelecido mediante o emprego da violência. Em síntese, a palavra *terrorismo* remete, sempre, a um único significado: o terror provocado sobre o outro, sobre a sociedade, sobre o Estado ou sobre instituições. Sem possuir uma definição unívoca entre os especialistas, historicamente, porém, todos concordam que o terrorismo remete à realidades diferentes e à um grau maior ou menor de a/reprovação da sociedade a esse método de ação política[9].

Por exemplo, no final do século XVIII o terrorismo possuía uma “conotação relativamente positiva”, revolucionária, popularizada durante a Revolução Francesa. O *regime de la terreur* é apresentado então como um instrumento do poder para combater a contra-revolução. Segundo Robespierre: *“la vertu, sans laquelle la terreur est funeste; la terreur, sans laquelle la vertu est impuissante”*. Nessa conotação positiva-revolucionária, o terror

possui duas características essenciais: ele é organizado, deliberado e sistemático; ele busca criar uma "nova e melhor sociedade". Já a partir de 1815, o termo será associado ao abuso de poder e ganhará uma conotação criminosa: por exemplo, o chamado *"terreur blanche"*.

No final do século XIX a organização russa *Narodnaia Volia* (Vontade do Povo), fundada em 1878 para lutar contra o poder czarista, aplica, pela primeira vez, a teoria desenvolvida por Carlo Pisacone: a "propaganda pela ação". Como alvos de sua ação, a *Narodnaia Volia* elege o Czar e sua família. Quatro meses após o assassinato de Alexandre II, em 1881, o Congresso Anarquista, realizado em Londres, aprova publicamente o tiranicídio como um meio para a mudança revolucionária. Desse forma, entre 1878 e 1920, os anarquistas realizam um grande número de assassinatos de chefes de Estado e dirigentes políticos em várias partes da Europa. Por outro lado, nos anos 1880-1890 o movimento nacionalista armeniano utiliza o terror contra os otomanos; em 1914, a Jovem Bosnia utiliza o terror contra os Hasburgos – Garrilo Princip assassina, em Sarajevo, o arquiduque Francisco Ferdinando.

A "conotação relativamente negativa" do terrorismo data sobretudo dos anos 1930, designa as práticas de repressão massiva empregadas pelas ditaduras, por exemplo o nazismo, fascismo e estalinismo, contra seus próprios cidadãos. Porém, na luta anticolonialista e nacionalista o emprego do terrorismo é justificado e considerado revolucionário por ser um meio de luta contra a opressão das grandes potências.

Após a Segunda Guerra Mundial observa-se um movimento pendular entre as conotações negativa/positiva-revolucionária. Em julho de 1968 a Frente Para Libertação da Palestina sequestra um avião israelense inaugurando assim o moderno terrorismo internacional. Porém, ao discursar na Assembléia Geral da ONU, em novembro de 1974, Yasser Arafat declara: "A diferença entre o revolucionário e o terrorista reside nos motivos pelo qual cada um se bate. Pois é impossível chamar de terrorista aquele que defende uma causa justa, que se bate pela liberdade, pela libertação de sua terra de seus invassores, dos colonos e dos colonialistas." Dessa forma, a partir de então, o terrorismo palestino se transforma em modelo para o extremismo de extrema esquerda e para o terrorismo de cunho religioso.

Assim, segundo os fins daquele que fala se é revolucionário ou terrorista. Nesse sentido, a partir dos anos 1960-80 o terrorismo é marcado por forte conteúdo revolucionário e empregado por grupos da extrema esquerda da América Latina, da Europa do Oeste e, até mesmo, pela extrema direita norte-americana. No Brasil, Carlos Marighela afirma em seu *Manual do guerrilheiro urbano*: "O nome de agressor ou de terrorista não tem mais o sentido que tinha antigamente. Ele não provoca mais o medo ou a blâme; ele suscita vocações. Ser chamado "agressor" ou "terrorista" no Brasil de hoje honra o cidadão, porque isso significa que ele luta, com as armas na mão, contra a monstruosidade ou a objeção que representa a atual ditadura militar." Entretanto, durante a Guerra Fria, para o governo norte-americano, associado aos grupos de esquerda, o etnonacionalismo, o separatismo e a ideologia revolucionária serão vistos como *complots* da antiga URSS.

Numa tentativa de sistematização do fenômeno, os especialistas do tema observam que o terrorismo dos anos 1980 se apresenta sob quatro formas principais: grupos surgidos na periferia de velhos Estados unitários como o Reino Unido (IRA), a França (FLNC, na Córsega) e a Espanha (ETA) em luta por autonomia ou independência; organizações originadas da radicalização dos movimentos de contestação do final dos anos 1960 – as *Brigatte Rosse* na Itália, *Baden Meinhoff* na Alemanha e *Action Directe* na França; ações concebidas e preparadas em outras partes do mundo mas executadas na Europa; ações fomentadas e/ou organizadas pelos Estados com o objetivo de modificar, em seu benefício, a política estrangeira do Estado alvo – terrorismo de Estado praticado tanto por ditaduras como por democracias.

Atualmente, a segunda forma de terrorismo desapareceu. Nos anos 1980, com o reaparecimento dos chamados terrorismo de Estado e terrorismo religioso, assistimos a uma modificação profunda do fenômeno terrorista no que tange sua natureza (transnacional), suas motivações (étnicas e religiosas) e meios de ação (com alto nível de tecnologia e publicidade). Aos clássicos meios de ação, soma-se a pirataria aérea (os aviões seqüestrados nos atentados de 11 de setembro de 2001) e marítima (o seqüestro do transatlântico *Achille Lauro*, em 1985), os atentados contra personalidades simbólicas (o Papa João Paulo II), os seqüestros prolongados de pessoas escolhidas por seu forte impacto simbólico e midiático (em 1979, são feitos 52 reféns na Embaixada dos EUA em Teheram, durante 444 dias).

O terrorismo nacional continua importante (ETA, FLNC corsa, *Sendero Luminoso*, FARC etc) mas paralelamente assistimos a uma expansão do terrorismo internacional, a uma internacionalização dos alvos. Por exemplo, a Jihad islâmica ataca norte-americanos residentes na Grécia ou na Espanha. Por outro lado, os grupos terroristas cooperam entre si no tocante à informação, ao aprovisionamento de armas ou no treinamento militar em campos comuns na Líbia, Siria ou Líbano. A Mafia, a rede internacional de traficantes de armas e drogas estão integrados, ainda que por razões e objetivos diferentes, em maior ou menor escala, no terrorismo internacional.

Entre as reações dos países alvos, assiste-se ao incremento da cooperação entre os serviços secretos, as sanções econômicas, as represálias militares, a cooperação entre polícias, a difusão de listas com nomes dos Estados "patrocinadores" do terrorismo internacional, com o nome dos principais terroristas. Alguns desses se transformam em terroristas profissionais, como Abou Nidal que trabalhou para Síria, Iraque e Líbia. Esses terroristas-mercenários são muitas vezes mais eficazes que os demais e contam com o apoio do Estado "patrocinador" (armas, passaportes, dinheiro, instrução etc).

Para os especialistas, os objetivos dos Estados "patrocinadores" são, na maioria das vezes, objetivos de política estrangeira mais do que propaganda; para esses Estados a violência anônima e o pouco interesse na opinião da população local é o álibe para a adoção desse método de ação. Evidentemente, há motivações de política interna, como por exemplo eliminar opositores refugiados no exterior. Segundo as estatísticas disponíveis, os atentados dos Estados "patrocinadores" são 8 vezes mais mortais do que aqueles das organizações

revolucionárias. Consta que países como Irã, Líbia, Síria e Iraque parecem adotar ou adotaram o terrorismo na tentativa de eliminar a influência ocidental, sobretudo norte-americana. Por isso, para alguns, "o terrorismo é a arma do pobre".

Em 1985 o presidente Reagan denunciou a existência de uma "Internacional" do terrorismo situada no Kremlin. No entanto, tudo indica que essa conspiração internacional jamais existiu apesar da comprovada existência do terrorismo de Estado. Inclusive, os especialistas privilegiam a tese da autonomia relativa dos atores regionais, o quê permitiu à alguns de escaparem ao controle de seus mentores. Nos dias de hoje o arco que abriga os grupos (e as motivações) terroristas se ampliou consideravelmente, o terrorismo pode ser de cunho religioso ou nacionalista, fruto da extrema esquerda ou da extrema direita, delírio de seitas baseadas no Japão ou na Guiana Inglesa, atacar alvos oficiais como o atentado em Oklahoma City ou ONGs como o *Green Peace* (cujo barco Rainbow Warrior foi afundado em 1985 por agentes franceses), utilizar armas de destruição em massa ou um símbolo da modernidade como o avião, ser perpetrado por um Estado democrático ou não. Diante da disponibilidade e sofisticação do material militar disponível, o terrorismo dos séculos XX e XXI é, sem dúvida, mais sanguinário e destruidor.

Por outro lado, e a despeito do acelerado processo de regionalização e globalização atuais, a mídia noticia e analisa, cotidianamente, conflitos de cunho nacionalistas em várias partes do globo. Conflitos que possuem denominadores comuns mas, igualmente, especificidades. Porém, sobretudo, conflitos que se enquadram e/ou alternam no binômio estratégico observado por Montserrat Guibernau: resistência cultural ou luta armada.

Na Espanha, convivem há várias décadas os dois tipos de "contra-estratégias": na Catalunha e na Galícia, pós 1978, a resistência cultural; no País Basco, a luta armada. Neste artigo elegemos apenas um desses movimentos autonomistas espanhóis, o movimento basco e seu mais midiático representante: o ETA. Essa escolha foi ditada por três razões: em primeiro lugar, porque o movimento nacionalista basco é invariavelmente reduzido ao seu ultramidiático representante, o ETA, como se esse complexo movimento fosse um bloco monolítico de fácil apreensão; em segundo lugar, porque o movimento basco (em seu sentido mais amplo) encarna, ao mesmo tempo, a resistência cultural e a luta armada, a legalidade através de partidos políticos como o *Partido Nacionalista Vasco* e o *Batasuna* (ou *Euskal Herritarrok* ou *Herri Batasuna*) e a ilegalidade através do ETA; em terceiro lugar, porque devido à União Européia a existência do ETA, até pouco tempo circunscrita à política interna espanhola, passou a ser submetida a essa instância transnacional o que significa um reordenamento no jogo político Estado espanhol *versus* País Basco. Analisaremos portanto a trajetória do ETA desde sua criação, em 1959, até os dias atuais. Através de uma visão histórico-sociólogica, objetiva-se aqui analisar as saídas possíveis para o impasse criado entre Espanha *versus* País Basco, entre o ETA *versus* a luta antiterrorismo da União Européia.

O mito da união nacional

O mito fundacional do Estado espanhol, apresentado como a certidão de nascimento da Espanha moderna, é a união das poderosas regiões de Aragão e Castela, união viabilizada pelo casamento dos Reis Católicos em 1479. O destino da Espanha, no sentido da unidade, estaria assim selado. A conquista da América também contribuiu como catalizador para o novo Estado atrair antigos reinos que se associaram, como sócios menores, na conquista. Porém, Carlos M. Rama observa que "Los reyes, después de haber dominado Europa y creado un imperio mundial, no supieron "hacer España"[10].

A Espanha será então, segundo P. Bosch Gimpera em seu livro *La formación de los pueblos de España*, uma "comunidad de naciones"[11] cujas tentativas de construção de uma unidade nacional foram constantes entre 1876 e 1930. Efetivamente, em 1876, após a curta experiência da primeira República (1873), é restaurado o Estado Absolutista com o rei Alfonso XII. Em julho desse mesmo ano é promulgada uma Constituição e instaurada a monarquia parlamentar. Os carlistas resistem mas são vencidos: Don Carlos parte para o exílio no início de 1876. Como consequência os *fueros* bascos são abolidos.

Duas décadas mais tarde, as perdas coloniais, sobretudo de Cuba, Porto Rico e Filipinas (1898) propiciaram a aparição da chamada "Generación del 98" cujo ideário programático, baseado na definição do "ser" espanhol e na especificidade do nacionalismo espanhol, no entanto não resultou em movimento ou corrente política. Tais fracassos afetaram grandemente o prestígio das instituições centrais. Por sua vez, o centralismo bourbonico, que havia unificado culturalmente o país reduzindo as culturas regionais ao folclore, não logrou o mesmo com as duas regiões mais importantes do ponto de vista econômico: o País Basco (siderurgia) e a Catalunha (indústria têxtil)[12].

A Espanha dessa época permanecia um país eminentemente agrário: dos 16 milhões de habitantes, segundo o censo de 1877, 86.5% vivia em zonas rurais. Algumas cidades crescem, em particular no País Basco e na Catalunha, onde se concentra a população industrial. Entre 1850 e 1900: Bilbau passa de 17.000 habitantes a 85.000; San Sebastián passa de 9.000 a 38.000; Barcelona passa de 178.000 a 533.000. No início do século XX a questão das nacionalidades está no centro dos grandes debates. A resistência ao poder hegemônico de Castela serve de laço de união para os diferentes regionalismos que propõem uma federação ibérica que incorporaria até mesmo Portugal. O fracasso colonial abre espaço para esses movimentos que reclamam, geralmente, mais do que o mero federalismo mas "uma cultura, um Estado".

Os movimentos nacionalistas basco e catalão

O *catalanismo* é o movimento mais organizado[13], o mais antigo, o mais poderoso dos movimentos nacionalistas espanhóis. Entre os anos 1833 e 1866 surge o movimento *Renaixença* objetivando revitalizar o passado catalão que os historiadores românticos haviam

glorificado. A identidade linguístico-cultural consolida a nação catalã. Nas eleições para as Cortes, em 1901, os catalães triunfam pela primeira vez, os quatro candidatos da recém criada *Lliga Regionalista* são eleitos. Em 1902 Prat de la Riba, o inspirador da *Lliga*, publica duas obras essenciais para o movimento: *Doctrina pupular y La nacionalitat catalana*.

A Galicia também vive um *Rexurdimento* cultural. Em 1916 Antonio Villar Ponte funda a *Irmandade da Fala* que luta pela "autonomia integral" da região.

No País Basco o carlismo, que se mentivera vivo e que nos anos 1880 conserva a hegemonia no mundo rural, elege deputados. Congregando os defensores dos *fueros*[14], o *fuerismo*, que garantiam as liberdades locais das quatro Províncias Vascongadas (Biscaia, Guipúzcoa, Álava e Navarra), o lema era: "*Dios y Fueros viejos*". A língua basca, o *éuscaro*, se conserva sobretudo no mundo rural. A lei de 21 de julho de 1876 acaba com os Fueros de Biscaia, Guipúzcoa, Álava, o que provoca a reação de todos os bascos. Em 28 de fevereiro de 1878 o Real Decreto estabelece a autonomia administrativa, o *Concierto Económico*: as três províncias passam a fixar e recolher os impostos locais e a pagar regularmente uma quantia, prefixada, para os gastos nacionais.

O movimento nacionalista, o *bizcaitarrismo*, começa em Biscaia. Sabino Arana Goiri (1865-1903), especialista em gramática basca, publica em 1892 *Bizkaya por su independencia* e funda um periódico *El Bizkaitarra*, e depois uma revista, *Euzkadi*[15]. Posteriormente será eleito deputado provincial por Biscaia, sob a bandeira do anti-liberalismo, do ultraclericalismo e na defesa radical da etnicidade basca. Uma visão romântica da nação basca, baseada em cinco elementos: "raça, língua, governo e leis, caráter e personalidade histórica"[16] . O elemento central é a singularidade étnica, muito mais do que os costumes e a religiosidade. Por issso, centra seus ataques contra os trabalhadores não bascos, considerados invasores que ameaçariam a homogeneidade da "raça basca", chamando-os depreciativamente de *maketos*, "*nuestros moros*", "*plaga suprema*" etc. Coube a Sabino Arana, cujas idéias serão dominantes dentro do nacionalismo basco, pelo menos até a Guerra Civil, inventar o próprio nome da nação, *Euzkadi*, criar uma tradição basca e símbolos como a bandeira e o hino[17].

A primeira sociedade nacionalista, *Euskaldun Batzokija*, é fundada em 1894. Em 1895 é criado um escritório central do nacionalismo *vizcaino*: o *Bizkai Buru Batzar*, dirigido por Sabino Arana. Em outubro de 1897, Arana funda o Partido Nacionalista Vasco (PNV). O objetivo era alcançar a independência das sete províncias históricas do País Basco, além das três *vascongadas* Guipúzcoa, Biscaia e Álava que compõem o País Basco, a de Nafarroa (Navarra), também na Espanha, e as de *Euskadi*, na França – Labourd, Baixa Navarra e Soule[18]. Num primeiro momento, a composição social do movimento nacionalista era a pequena burguesia e professionais liberais, sobretudo de Biscaia, mais particularmente de Bilbau. A alta burguesia do País Basco, poderosa no setor siderúrgico, financeiro, de energia elétrica e no setor químico, não participa desse movimento. Seus interesses estão ligados ao mercado espanhol e internacional. Em 1913, o PNV passa a chamar-se Comunión Nacionalista. No entanto, a partir de 1903, a palavra *Euzkadi* começa a denominar o projeto

da futura Confederação Basca. Nas eleições de 1906-1907 os partidos nacionalistas locais triunfam com o lema "*Vivan siempre Dios y las leyes viejas*".

Para Juan Pablo Fusi (El País Vasco. Pluralismo y nacionalidad) a origem do nacionalismo basco data da década de 1890 e surge como um um fenômeno propriamente *viscaino*. Biscaia sofria então uma profunda crise de identidade ante a "desintegração da ordem tradicional", provocada pelas profundas mudanças econômico-sociais porque passava a região: crescimento demográfico, imigração massiva de trabalhadores hispanofônicos, urbanização, industrialização acelerada[19]. Nas demais províncias, Guipúzcoa, Álava e Navarra, onde as principais forças políticas urbanas eram os liberais, os republicanos e os socialistas e no mundo rural os carlistas e os caciques monárquicos, o nacionalismo apareceria mais tarde. Coexistem então três grandes forças: a direita "espanholista", o nacionalismo basco e a esquerda democrática-socialista. J. Iturralde y Surt escreve: "l'existence morale du peuple basque est liée à l'existence de sa langue; où l'euskera a disparu le caractère décline, les moeurs paisibles deviennent farouches, l'esprit religieux meurt ou se corromp, le respect dû à l'autorité se perd ..."[20]

Hobsbawm considera que somente a partir dos anos 1880 – 1914 a etnicidade e a língua tornam-se o elemento central para definir uma nação em potencial. Isto explicaria porque os movimentos autonomistas não se preocuparam antes com a questão da língua. Coevo com essas mudanças, o autonomismo basco passa da defesa ou da luta pela restauração dos velhos privilégios feudais para a defesa lingüística-racial[21]. A defesa da língua basca, em declínio, significava a defesa das velhas tradições contra a modernidade. Isso explica, segundo Hobsbawm, o apoio que receberam os bretões, flamengos e bascos da parte dos sacerdotes católicos:

> "No entanto, o nacionalismo lingüístico basco não era um movimento de campo tradicional, em que as pessoas falavam a língua que o fundador do Partido Nacional Basco, ele próprio de fala hispânica, aprendeu quando adulto. O campesinato basco não tinha o menor interesse no novo nacionalismo. Suas raízes estavam no "meio (urbano e da costa) conservador, católico e pequeno-burguês", que reagia contra a ameaça da industrialização e do socialismo ateu, proletário e imigrante que vinha com ela, enquanto rejeitavam a grande burguesia basca, cujos interesses estavam atados à monarquia espanhola. Ao contrário do autonomismo catalão, o PNV tinha apenas um apoio muito fraco na burguesia. E a reivindicação à singularidade lingüística e racial na qual o nacionalismo basco se baseava é daquelas que soam familiares a qualquer *connaisseur* da direita radical pequeno-burguesa: os bascos seriam superiores aos outros povos em virtude de sua *pureza* racial, demonstrada pela singularidade de sua língua, que indicaria a recusa a misturar-se com outros povos, sobretudo com árabes e judeus."[22]

A Segunda República e as autonomias

Entre os censos de 1920 e 1930, a população agrária espanhola passa de 25% a 45%, porém a população total aumenta de 21.303.000 habitantes em 1920, para 23.564.000 em

1930[23]. Os sete maiores bancos, *Hispanocolonial, Español de Crédito, Hispanoamericano, Urquijo, Bilbao, Viscaya y Crédito de la Unión Minera*, ilustram, com seu novo e crescente poder, a mudança do centro de gravidade industrial da Catalunha para o País Basco. A neutralidade da Espanha durante a guerra, a expansão dos negócios e os grandes lucros alcançados nos anos 1920 favoreceram o surgimento de um nacionalismo econômico basco que se configura no âmbito de um capitalismo espanhol regido por alguns poucos bancos, na maioria bascos. Doravante o eixo econômico não é mais Madri-Catalunha mas Madri-País Basco[24].

Entretanto, durante um largo período, a instabilidade política (com a difícil alternância no poder entre conservadores e liberais), as greves, os atentados e a repressão policial configuram um quadro de crise onde o recrudescimento do nacionalismo catalão e do anarquismo ("semana trágica" de Barcelona, julho de 1909, e a execução do anarquista Francisco Ferrer, outubro de 1909) são agravados pela derrota espanhola no Marrocos (julho de 1921). En 1923 o general Primo de Rivera toma o poder e inicia uma ditadura que durará até janeiro de 1930, quando ele se retira do poder por causa da forte pressão popular, sem dúvida agravada pela crise de 1929 e a demissão de seu ministro das Finanças, Calvo Sotelo. Resta que nos sete anos em que ocupou o poder, Primo de Rivera pôs na ilegalidade os ativistas autonomistas e reprimiu com violência qualquer ato político ou movimento organizado.

Para alguns, é a aproximação da *Lliga* com o poder central, em 1918, que provoca uma divisão no seio do movimento catalão. Em 1922 é criada a *Acció Catalana*, partido autonomista e radical de esquerda cujo sucesso nas eleições provinciais de junho de 1922, e organização das manifestações nacionalistas, inquietou tanto o poder central como a grande burguesia catalã da *Lliga,* então privada do monopólio de representação dos interesses catalãos. A *Acció Catalana* se declarou hostil ao golpe de Primo de Rivera e ao decreto de 18 de septiembre de 1923, que assinalava, dentre os "delitos contra a segurança e unidade patria" a expressão das idéias separatistas e a ostentação de outras bandeiras além da espanhola. Primo de Rivera adota então medidas repressivas e violentas contra o movimento autonomista catalão[25].

> "La ruptura con la izquierda agrupada en *Acció Catalana* permitía al Gobierno asestar golpes sin alcanzar a los dirigentes de la Lliga. Y esta beneficiaría de cualquier menoscabo de la audiencia de *Acció Catalana*.
>
> Pero si el real decreto anticatalanista de 14 de septiembre de 1923 parecía de aplicación selectiva, a principios de 1924 las detenciones alcanzaron sin distinción a los dirigentes de las dos organizaciones catalanas.
>
> Cuando en 1925 se prohíbe predicar y catequizar en lengua catalana ya se han olvidado las esperanzas de algunos en el Directorio militar.
>
> En realidad, si bien Primo de Rivera responsabilizó al coronel Nouvilas, del Directorio, en esta política de represión, también puede verse en ella el desquite tomado por Primo de Rivera ante la repetida y permanente negativa de los dirigentes catalanes a apoyarle públicamente."[26]

Em abril 1931 Alfonso XIII abandona o poder e, sem assinar sua abdicação, parte para o exílio. A Segunda República espanhola nascia e logo se dotava de uma Constituição, cópia da Constituição de Weimar, em dezembro de 1931, que refletia os ideais de suas principais forças políticas: os republicanos e os socialistas. Estes últimos formavam o grupo mais importante. A Espanha é então definida como uma “República” e não como uma nação, texto da Constituição de Cádiz (1812). Uma “República democrática de trabalhadores de todas clases” constituindo “um Estado integral compatível com a autonomia dos municípios e regiões”. A língua oficial da República liberal é o castelhano, idioma que deve ser obrigatoriamente ensinado nas regiões autonômas.

O *Estatuto de Cataluña* é aprovado em setembro de 1932, conforme o acertado no *Pacto de San Sebastian*[27] assinado pelas forças que tinham lutado contra a monarquia. O catalão é reconhecido, junto com o castellano, como língua oficial da Catalunha. O País Basco e a Galicia, inspirados no exemplo catalão[28], reclamam também seus Estatutos, sem contudo serem atendidos. O *Estatuto Basco* será plesbicitado em novembro de 1933 e aprovado por 459.225 votos a favor e 14.196 contra[29]. Porém, as Cortes não o aprovam imediatamente. O *Estatuto Gallego* será aprovado, por plesbicito, em junho de 1936, por 73% dos votos.

No País Basco o movimento de apoio à proclamação da República é inicialmente obra da ala esquerda do PNV, dirigida por José Antonio de Aguirre y Lecube, que convoca uma assembléia de todos os municípios bascos em Guernica, a cidade sagrada dos bascos. Uma vez a República espanhola reconhecida, a etapa seguinte é o reconhecimento de um governo local republicano formado pelos *ayuntamientos viscainos* ou vinculados à “República federal espanhola”. A nova Constituição estabelecia que o Estado espanhol não possuía religião oficial e que “el Estado, las regiones, las provincias y los municipios no mantendrán, favorecerán ni auxiliarán económicamente a las iglesias, asociaciones e instituciones religiosas.” Também estabelecia a dissolução da Companhia de Jesus, o fim do casamento religioso, a aprovação do divórcio, a laicização da escola etc. O clero basco, muito popular, lidera a resistência a essas medidas. A alta burguesia adere.

O movimento nacionalista se divide em relação à aprovação do Estatuto de autonomia: para a esquerda integrada no Governo provisório, o Partido Socialista e a *Acción Nacionalista Vasca,* o Estatuto da Autonomia tem que ser aprovado pela Assembléia Constituinte nacional fazendo parte de uma série de medidas revolucionárias e populares. A direita, representada pelo carlismo, desconfia do conteúdo revolucionário do projeto de Estatuto da Autonomia. Os tradicionalistas, inimigos da República, têm como prioridade a restauração monárquica e a sobrevivência dos ideais carlistas.

Finalmente, em junho 1931, representantes de 480 *ayuntamientos*, sobre um total de 520 representantes das quatro províncias de Biscaia, Guipúzcoa, Álava e Navarra, aprovam, na cidade navarra de Estella, o projeto do *Estatuto general del Estado Vasco*. O País Basco, segundo esse documento preparado pela *Sociedad de Estudios Vascos*, criada em 1918 por alguns intelectuais, adquire autonomia total num Estado espanhol federativo. No entanto algumas questões dividem o movimento, entre elas a autonomia do País Basco para determinar

o tipo de relações com a Igreja e o regime de cultos, de forma a poder assinar o novo Concordato com o Vaticano. Entre os que apóiam o estatuto, baixo a bandeira de “*Dios y fueros*”, estão os republicanos-socialistas. Porém, as duas grandes forças políticas que polarizam o conflito político são o Partido Socialista e a UGT.

Nos anos 1933-1935 o Partido Radical controla a República e as medidas reformistas serão anuladas, como por exemplo a reforma agrária e a legislação social. O governo pretende reforçar a centralização do poder e dessa forma o projeto do *Estatuto Basco* não será aprovado, nem a autonomia da Catalunha mantida. O Estado Catalão, proclamado, em 1934, como parte da República federal espanhola, será anulado e o governo central reprime violentamente os sublevados. Por sua vez, a Falange considera o marxismo e o separatismo como os principais inimigos do Estado e declara que o separatismo é crime contra a pátria. Face ao avanço da direita, as esquerdas se unem na Frente Popular, da qual o PNV não faz parte, e triunfam na terceira eleição das Cortes da nova República, em fevereiro de 1936. O programa da Frente Popular propõe fundamentalmente:

> “la restauración de las instituciones liberales de 1931-1933, la amnistía de los treinta mil detenidos políticos, la reintegración de obreros y empleados despedidos por motivos políticos, la reparación a las víctimas de la represión, la reforma de las leyes de Ordem público, municipales, des Estatuto del Banco de España, la autonomía de las regiones vascas y gallega, y un nuevo plan de reforma agraria e instrucción pública.”[30]

Parte do programa foi aplicado: os presos políticos foram libertados e o *Estatuto de Cataluña* restabelecido. Na Galicia foi realizado plesbicito para ratificação do regime de autonomia mas este não entrou em vigor; o mesmo ocorreu no País Basco.

Os anos da guerra civil

Carlos M. Rama considera que: “De la misma manera que en 1931 se iniciaba la República liberal, y tres años más tarde se producía el primer movimiento socialista obrero, ahora se inicia la experiencia del Estado democrático, cumpliéndose la primera etapa en los meses que van de febrero a julio de 1936.”31 A classe opéraria organizada e os setores mais radicais da pequena burguesia se unem em prol da revolução social.

O *pronunciamiento* de 1936 se faz contra o modelo de República instaurado na Constituição de 1931, que prevê autonomias condideradas desagregadoras para a união nacional, e contra a “desordem” provocada pela extrema esquerda revolucionária. Entre julho de 1936 e agosto de 1937 o poder local e regional se reforça por causa da guerra. Na Catalunha a adesão à República é, em grande parte, uma defesa da autonomia. O nacionalismo, até então exclusivo da classe média e da alta burguesia, conquista o operariado. O presidente Companys declara no Parlamento, em agosto de 1937:

> "Nosotros los catalanes, no podemos olvidar que la camarilla pretoriana que se ha sublevado representa la persecución contra nuestro país, nuestra lengua y nuestra raza. No podemos olvidar que los rebeldes tienen una concepción centralista y absorbente del Estado, contraria a la república, concepción que fue rechazada de nuestra ley fundamental por el reconocimiento de nuestra autonomía, de la cual este Parlamento es la base y soporte legítimo en la dirección legislativa de las funciones que le han sido reconocidas y consagradas."[32]

Dois poderes paralelos coexistem na Catalunha num primeiro momento: o constitucional republicano e o revolucionário. Neste último, o grupo mais revolucionário é o *Comité de milicias antifascistas de Cataluña* – onde dominam os anarquistas[33]. O regime se radicaliza. "Despues de haber intentado el Estado liberal, ciertas formas de Estado demoliberal, y posteriormente el poder revolucionario anárquico, ahora se pone en marcha un Estado popular marxista."[34] Diante das novas ameaças, a luta é direcionada para a defesa da independência nacional e contra a invasão estrangeira.

No país basco, ao contrário da Catalunha, a situação não é revolucionária[35]. O PNV, que era ainda um aliado da direita até 1931, evolui para uma posição centrista: "Estos cinco años terminan de separar a los nacionalistas vascos, cuya concepción del Estado es demoliberal, de los carlistas, monarquistas y fascistas que integran la extrema derecha en las provincias vasco-navarras."[36]

Calvo Sotelo, líder monarquista dos carlistas organizados na *Comunión Tradicionalista*, em campanha eleitoral em San Sebastian, declara: "Prefiero una España roja a una España rota"[37]. A ruptura entre os nacionalistas e a direita autoritária neo-fascista é consumada[38]. Dessa forma, o PNV se aproxima dos grupos de esquerda: "Producida la sublevación militar se explica que los nacionalistas vascos, católicos y políticamente moderados, sean aliados de la extrema izquierda atea, socialista y revolucionaria contra la extrema derecha militarista, que aunque católica, es partidaria de la dictadura y de la centralización absoluta."[39]

Quando a guerra começa no País Basco criam-se *Juntas de Defensa* locais que decidem, por proposta de Manuel de Irujo, do PNV, constituir-se em um governo basco sem esperar a aprovação pelo Parlamento do *Estatuto de Euzkadi*. Assim, no dia 1º de outubro de 1936, nasce o País Basco cuja língua oficial, além ao castelhano será o basco (o *éuscaro*). O castelhano é mantido como a única língua oficial mas apenas nas relações com o Estado espanhol. Os delegados de Biscaia, Guipúzcoa e Álava elegem em Guernica o primeiro presidente do governo provisório: José Antonio de Aguirre y Lecube. Este assume e jura seu cargo ante a mítica árvore de Guernica. O novo governo conta com representantes de todas as correntes políticas, à exeção dos anarquistas, nacionalistas, socialistas, republicanos de esquerda e comunistas. A primeira declaração ministerial do novo governo afirma, entre outras coisas:

> "El gobierno vasco garantizará y respetará los derechos individuales y sociales de todos los ciudadanos vascos, primordialmente la libre práctica y la libre actividad de toda confesión y

asociación religiosa, así como la seguridad de los miembros y de los bienes de estas últimas, ateniéndose en toda circunstancia a las prescripciones dictadas por la Constitución.[...] El gobierno basco mantendrá enérgicamente el orden público, considerará la adopción de medidas extremas y excepcionales cuando lo juzgue necessario ... Instituirá, a la mayor brevedad, un cuerpo de policía autónomo”[40]

Observemos que a situação no País Basco é particular, trata-se de uma “República democrática, liberal e cristã”, ao contrário do “Estado autônomo socialista de Catalunha” ou da “Ucrania anarquista”, de Aragão. A propriedade privada será respeitada, o que não aconteceu na Catalunha e em Aragão, mas a questão mais importante é o fato de ter sido mantido os serviços religiosos, por causa da religiosidade popular e da participação do clero nas lutas autonomistas. A experiencia durará pouco tempo, quando em 7 de outubro de 1936 foi constituído o primeiro governo basco a maior parte da província já se encontrava sob o controle do exército franquista do general Mola. Em setembro de 1936 é a vez de San Sebastian, em abril de 1937 cai Éibar, é bombardeada Guernica e cai Bilbau, em agosto cai Santander. O fato da maior parte dos embaixadores encontrar-se em San Sebastian propicia ao movimento um contato imediato com o exterior e, dessa forma, maior repercussão no plano externo.

O bombardeio de Guernica pela aviação alemã, em abril de 1937, tornou-se o fato mais conhecido da guerra no País Basco. Segundo o historiador Juan Pablo Fusi, foi Picasso quem contribuiu para plasmar uma imagem dos fatos, em certo sentido, “deformante”:

“Reduce la guerra civil en el País Vasco a una agresión bárbara contra el pueblo vasco y su Gobierno autónomo. La guerra civil en el País Vasco fue mucho más compleja. Primero, el levantamiento militar del 18 de julio triunfó, con amplio apoyo popular, en Alava y en Navarra: eso significó que una parte de los vascos – sobre todo si se considera a los navarros como tales- luchó con Franco y contra la Euzkadi autónoma. Segundo, no hubo Gobierno vasco autónomo hasta el 7 de octubre de 1936: hasta esa fecha, el poder regional y el esfuerzo de la resistencia recayeron sobre las fuerzas de la izquierda obrera y republicana.”[41]

O levante militar contra a República fracassou em Biscaia e Guipúzcoa. Porém, em Navarra e Alava o Comandante militar de Pamplona, general Emilio Mola, toma o poder fácil e imediatamente. Em seguida foi instaurado um regime de repressão violenta, sobretudo contra a esquerda operária. Em setembro de 1936 foram proibidas as organizações nacionalistas. Por sua vez, segundo alguns especialistas:

“La Iglesia tuvo un papel determinante. Numerosos sacerdotes se incorporaron a los requetés navarro y alavés – organzados en tercios – como capellanes castrenses. El 6 de agosto, los obispos de Pamplona (monseñor Olaechea) y Vitoria (monseñor Múgica Urrestarazu) hicieron pública una pastoral conjunta, al parecer redactada por el cardenal-primado Isidro Gomá, instalado en Navarra desde el inicio de la guerra, en la que, por primera vez, se definía a ésta como cruzada: los obispos defendían su licitud en tanto que guerra en defensa de la religión, apelaban a la

unidad de todos los católicos vascos y navarros contra el comunismo y condenaban enérgicamente la colaboración de una parte de aquellos católicos – en clara alusión al PNV – con la República."[42].

Efetivamente, apesar do reconhecimento diplomático do Vaticano à jovem República, a Igreja espanhola, contrária às autonomias regionais, exortou publicamente seus fiéis a votarem contra os partidos da Frente Popular, e apoiou os rebeldes na "Carta Colectiva de los Obispos españoles a los demás del mundo entero a propósito de la guerra de España", datada de julho de 1937. Contudo, para o historiador Albert Balcells:

> "Se han exagerado las vacilaciones de los nacionalistas vascos en adherirse a la causa republicana. De hecho, desde el primer momento fueron tratados por los sublevados en Alava y Navarra como enemigos tan aborrecibles como los republicanos, socialistas, comunistas y anarquistas. A pesar de su ideologia conservadora en diversos puntos, el PNV se halló ubicado en el campo republicano tanto por propia decisión como por la de los tradicionalistas y las derechas triunfantes en Alava y Navarra."[43]

O Franquismo

A *Comunión Tradicionalista* e a Falange foram os partidos políticos que mais pesaram na montagem do novo regime. O primeiro, cujo lema era "*Dios, Patria, Rey*", era a primeira força política em Navarra e com bases em toda Espanha, contudo a morte do rei Alfonso Carlos, em setembro de 1936, em Viena, gerou uma crise coroada pela candidatura de sete candidatos. Em abril 1937 foi criado o partido único do *Nuevo Estado Español*: a *Falange Española Tradicionalista y de las JONS*. Em 1947, o regime definiu o Estado espanhol totalitário como: "un Estado católico, social y representativo que, conforme a su tradición, se constituye en reino."[44] O Estado laico foi abolido, a religião católica foi declarada religião oficial do Estado, o "patronato" foi restaurado. A Igreja recuperou todos os seus privilégios, inclusive o monopólio do controle da educação, mesmo na Universidade. As demais religiões não terão liberdade religiosa até 1967. O matrimônio civil e o divórcio foram abolidos, os cemitérios voltaram à juridição da Igreja etc. Carlos M. Rama define o regime do caudilho Franco como: "Estado nacional-sindicalista, totalitario, unitario, imperialista y ético-misional"[45]

Em junho 1937 um decreto-lei anulou a situação particular, em relação aos impostos, das províncias de Biscaia e Guipúzcoa. As velhas *libertades forales* e os estatutos de autonomia também foram anulados. A palavra de ordem era "unidade nacional", materializada no slogan nacionalista de "*Viva España*". A Espanha imperial dos Reis Católicos e da Conquista da América é então celebrada. A Cataluña, a Vasconia e a Galicia foram obrigadas a abandonar suas manifestações folclóricas e culturais. O uso do idioma basco foi proibido no ensino e na imprensa, bem como foi proibido o uso de nomes pessoais em basco e até as inscrições dos mesmos nas pedras funerárias[46].

Ao mesmo tempo, durante o período franquista, a Catalunha e as províncias de Biscaia e Guipúzcoa foram excluidas dos programas de inversões públicas, destinados em prioridade a Castela, Navarra-Alava e, sobretudo, Madri. Porém, dentre as cinqüenta províncias espanholas, Guipúzcoa, Vizcaya y Barcelona representaram, respectivamente, os três primeros ingressos de renda *per capita* do país. Em termos de taxa de crescimento, a Catalunha, que no começo do século representava 10,6% da população espanhola, em 1930 ascendeu para 11% e em 1970 para 15%, isto é, 5 milhões numa população nacional de 34 milhões de habitantes. Essa evolução se deve mais à imigração interna do que ao crescimento vegetativo. No mesmo período, a soma do crescimento vegetativo e do fluxo migratório na região resultou num aumento populacional de oito vezes superior ao resto da Espanha. A Vasconia, que entre 1940-1950 havia tido um crescimento, devido à imigração interna, de aproximadamente 5% sobre o total absoluto do aumento da população espanhola, passou, entre 1950-1960 a um aumento de 40%. A imigração interna contribuiu, também, para o desenvolvimento da construção civil e da indústria manufatureira[47].

A deriva terrorista: o ETA

Após tantos anos de luta a *Tierra Vasca Libertad Euzkadi ta Azkatasuna* (Liberdade para o País Basco), dita ETA, é fundada em 31 de julho de 1959 por uma dissidência do grupo estudiantil *Ekin*, na Universidade de Bilbau, com o objetivo de obter a independência do País Basco (com a Navarra espanhola e o País Basco francês). Suas primeiras atividades consistem na difusão de panfletos, difusão da bandeira, implementação e organização de cursos de língua basca. Tal iniciativa corresponde a um momento onde, apesar da censura, vários grupos fazem oposição ao regime. Aliás, uma parte das greves mais importantes durante o regime franquista acontecem no País Basco: Bilbau (1947), Biscaia e Guipúzcoa (1953), Pamplona (1956). No início dos anos 60 é organizado pelos socialistas a *Frente de Liberación Popular*. A radicalização do grupo se opera a partir de 1962-1963, em 1965 é realizado o primeiro roubo armado para obtenção de fundos. Em 1966 o grupo sofre sua primeira divisão, apesar de todos estarem fortemente influenciados pela formação católica de seus militantes: um grupo se constitui enquanto revolucionário marxista, congregado em torno da revista *Zutik*, e passa a ser conhecido como *ETA-Berri*. O segundo grupo se apresenta como moderado, preocupado essencialmente na defesa da identidade e língua basca, e conserva o nome original de ETA. Em 1970 o primeiro grupo se dissolve mas as divisões persistem culminando na formação de três frações inimigas: ETA-VI, ETA-V (o grupo mais radical) e Células Vermelhas. Em 1973-1974 o ETA-militar (ETA-M), que propõe a luta armada como único caminho, se separa do grupo principal chamado doravante de ETA-Politico-Militar (ETA-PM)[48], que pretende conciliar a ação militar com a ação política legal.

O renascimento do movimento nacionalista na Catalunha e no País Basco é também um reencontro, uma conjunção entre os católicos anti-franquistas e os nacionalistas (os primeiros lutam pela autonomia e os segundos pela independência). Diante dos desmandos

da ditadura, 339 padres bascos assinam um documento, em maio de 1960, contra a repressão e pela liberdade, pela defesa da língua basca e contra o apoio dos bispos espanhóis ao regime franquista.:

> "La liberdad es uno de los derechos más sacrosantos e inviolables, que el Estado debe reconocer y respetar (...) En las comisarías de policía de nuestro país, se emplea el tormento como método de explotación y búsqueda del transgresor de una ley muchas veces intrascendente, y no pocas injusta. una malévola sospecha basta para que el policía o la guardia civil de turno pueda flagelar irresponsablemente, torturar y herir a cualquier ciudadano..."[49]

Para Sergio Vilar a criação do ETA é, antes de tudo, fruto do descontentamento de um grupo de jovens bascos em conflito com os postulados da organização juvenil do PNV e a "passividade dos velhos dirigentes do PNV". O ETA nasce em 1959 mas seu caráter específico somente se revela a partir de 1962, quando é organizada sua primeira assembléia e publicado seus "Principios", sua primeira declaração pública, onde se apresenta como *Movimiento Revolucionario Vasco de Liberación Nacional*. Sergio Vilar sintetisa assim a história do grupo:

> "En sus primeros tiempos, ETA sólo es un grupo de confusa ideología en la que se mezclan elementos teóricos racistas, misticismo religioso, tercermundismo y, coherentes con su posición clasista mayoritariamente entroncada con la pequeña burguesía, poco simpatizantes con el movimiento obrero. Después, los etarras se aproximan tácticamente a los trabajadores, para encontrar una masa de resonancia y de apoyo a sus planos, y sólo años más tarde lanzan sus acciones armadas y cometen sus asesinatos."[50]

As grandes greves de 1966 ocorrem em grande parte (60 das 150) na província de Guipúzcoa. Das 402 greves de 1967 en toda Espanha, 32 ocorrem em Guipúzcoa e 102 em Biscaia. Na mesma época, o ETA inicia suas primeiras ações armadas inspiradas nos "*principios de la guerra revolucionária*" aprovados em sua III Assambléia (celebrada em abril-maio de 1964). A partir desse momento o ETA entra na clássica engrenagem dos grupos terroristas: o objetivo é realizar ações que provoquem repressão na esperança de que essa provoque a mobilização popular e a multiplicação das ações[51].

En abril-maio de 1967, diversas bombas são colocadas em lugares representativos da ditadura: certos sindicatos, quartéis da guarda civil, locais das delegações da Falange. Também são feitos vários assaltos a bancos. No ano de 1968 multiplicam-se os confrontos entre os membros do ETA, *etarras*, e a polícia, assim como as prisões e os choques entre os bascos e as forças policiais. Várias mortes em combate pontuam o ano de 1968, tanto do lado da polícia como dos *etarras*, e somente a mobilização internacional impede as sentenças de morte decretadas pelo Estado. Durante todo este mês de junho, a tensão política aumenta e comandos do ETA explodem uma bomba-relógio em Villareal de Alava, num complexo telefônico, causando prejuizos calculados em milhões de pesetas. Em 2 de agosto de 1968,

um comando do ETA mata a tiros o chefe de polícia de San Sebastian, Melitón Manzanas (um ex-colaborador da Gestapo, acusado de ter torturado centenas de bascos). Sobre o fato um *etarra* declara: *"No es un asesinato, es una ejecución"*.

A resposta da ditadura é rápida: no dia seguinte ao atentado a Manzanas Guipúzcoa é declarada em estado de exceção. A repressão se amplia contra a população basca, mais de 300 pessoas são presas. Em 16 de agosto, é restabelecido o decreto-lei sobre a "repressão à bandidagem e ao terrorismo". Originalmente promulgado em setembro de 1960 e suspenso em 1963, esse decreto era a unificação das leis de março de 1943 e abril de 1948, destinadas a repressão das atividades políticas contra a ditadura. Por esse decreto passam a jurisdição militar os "delitos socio-políticos", sobretudo "*los que difundan noticias falsas o tendenciosas con el fin de causar trastornos de orden público interior, conflictos internacionales o desprestigio del Estado* (...) *serán considerados reos de delitos de rebelión militar*". Tal medida é condenada pelas forças democráticas, pelos chamados *evolucionistas* e por alguns núcleos das próprias Forças Armadas. Em 1968, somente no País Basco, foram detidas 434 pessoas, sendo 189 presas, 75 deportadas e 38 exiliadas. Em fins 1969, foram detidas 1953 pessoas e 300 foram exiliadas, 93 militantes foram condenados a 223 anos de prisão[52].

A oposição do povo basco contra a ditadura alcançou proporções inusitadas à ocasião do "*Consejo de guerra de Burgos*", em dezembro 1970, quando foram julgados dezesseis *etarras*. Seis prisoneiros foram condenados à pena de morte, o restante a um total de mais de quinhentos anos de prisão acompanhadas de pesadas multas. Porém, a intensa mobilização na Espanha e no exterior, obrigou Franco a comutar as penas de morte em prisão perpétua.

Paradoxalmente, graças a esse processo, o ETA adquiriu renome internacional e a Igreja espanhola, um dos mais importantes pilares da ditadura, posicionou-se contra o regime franquista. Em 22 de novembro de 1970, os bispos de Bilbau e de San Sebastian publicaram uma carta pastoral onde condenaram severamente o processo e a aplicação do decreto-lei sobre a "repressão à bandidagem e ao terrorismo", e pediram clemencia para todos os acusados (dois deles eram padres bascos). Em seguida, o apoio da Conferência Episcopal aos bispos de Bilbau e San Sebastian consumou a ruptura da Igreja com a ditadura, o quê, por sua vez, encorajou os movimentos antifranquistas em todo o país. As greves e manifestações de rua foram reprimidas com a instauração do regime de exeção em Guipúzcoa[53]. Em 12 de dezembro de 1970, trezentos artistas e intelectuais catalães assinaram um manifesto pela anistia política, liberdades democráticas e direito à autodeterminação regional. Iniciava-se assim um período de grande popularidade do ETA, então considerado por muitos como um legítimo instrumento de luta contra a ditadura franquista.

Os ataques do ETA passam a se concentrar nos lugares simbólicos da ditadura: os locais dos sindicatos oficiais e os clubes e cassinos onde se reunia a elite pró Franco. O espiral da violência cresce. A partir de 1973 os enfrentamentos entre o ETA e os membros da guarda civil se transformam em verdadeiros combates armados. Por sua vez, a extrema direita, com o consentimento da ditadura, reage com ataques terroristas contra supostos nacionalistas bascos militantes do ETA[54]. Numa demonstração de força da organização basca,

e de vulnerabilidade da ditadura, o ETA realiza uma de suas mais audaciosas ações: o assassinato da eminência parda de Franco, e então vice-presidente do governo, o almirante Carrero Blanco, em 23 de dezembro de 1973. Outro atentado de grande repercussão foi o ataque à cafetaria Rolando, que fez 13 mortos e 72 feridos. No entanto, essas ações marcam o início da queda da popularidade do ETA. Ainda assim, em carta pastoral de 24 de fevereiro de 1974, o bispo de Bilbau, monsenhor Añoveros Ataúno, posicionou-se à favor do reconhecimento da identidade cultural e lingüística do povo basco. A reação do governo foi a condenação do bispo e seu auxiliar à prisão domiciliar. Encetada uma tentativa de degredo, o bispo foi salvo por pressão da Igreja que ameaçou uma ruptura do Concordato, o que implicaria na excomunião de todo católico que incomodasse o bispo de Bilbau[55].

Entretanto o governo continuou com sua política repressiva e decretou, em abril de 1975, o estado de excepção em Biscaia e Guipúzcoa seguido de um programa de terror que incluía censura à imprensa, detenções arbitrárias, torturas, vexações, penas capitais. Em agosto do mesmo ano foi aprovada a Lei Antiterrorista para todo o território nacional, antes só aplicada no País Basco. Em setembro foram executados cinco ativistas (bascos e das FRAP), o quê suscitou uma onda de protestos internacionais e provocou a consolidação da união das oposições (*Junta Democrática* e a *Plataforma de Convergência Democrática*).

A morte do ditador, 20 de novembro de 1975, longe de apaziguar os ânimos, acirrou a violência. Em março de 1975 a ETA-PM relançou uma "ofensiva militar" com um número de mortes muito superior ao período franquista[56]. Essa ofensiva militar se acompanhou, a partir de 1977, de uma ofensiva política que resultou na criação de dois partidos legais: *Herri Batasuna* e *Euskadiko Eskerra*. Em 15 de outubro de 1977, dois anos após a morte de Franco, foi aprovada uma anistia geral que facilitou a penetração popular do *Herri Batasuna* e do *Euskadiko Eskerra*. Em 1979, após referendum local, o País Basco aprovou (60% votos) o Estatuto de Comunidade Autônoma no seio do Estado espanhol, o dito "*Estatuto de Guernica*" (ratificado em 25/10/1979).

Apesar do *Estatuto de Guernica* significar a possibilidade real de um futuro sem violência, a partir de 1977 um autodenominado grupo marxista-leninista, o GRAPO, infiltrado ou manipulado pela direita e por elementos da polícia, inciou suas atividades com uma sangrenta campanha de atentados a bombas e assassinatos seletivos. Duas figuras proeminentes do *establishment* espanhol, o presidente do Conselho do Reino e o presidente do Tribunal Supremo de Justiça Militar, são assassinadas[57]. Em finais de 1983, os GAL (Grupos antiterroristas de liberação) fazem sua aparição. O governo socialista os instrumentaliza e financia, assim como tinham sido tolerados em passado recente, pelos governos anteriores, outros grupos como os *Guerrilleros de Cristo Rey* e o *Batallon basco-español*. O governo de Felipe Gonzales tenta assim, por meio da "guerra suja", obter meios de combate mais eficazes num momento onde o *Pays Basque-Nord*, em território francês, havia se transformado em base da ação do ETA. Num primeiro momento, o governo francês se nega a colaborar com seu homólogo espanhol e a extraditar os militantes *Abertzales* (patriotas) aí refugiados[58]. Porém, a partir de 1984 as primeiras extradições são consentidas[59]. As polícias dos dois

países começam a cooperar mais regularmente e várias prisões são feitas de ambos os lados dos Pirineus.

Em 1998 a Suprema Corte da Espanha condenou a dez anos de prisão o ex-ministro do Interior José Barrionuevo e o ex-secretário de Segurança Rafael Vera, ambos acusados de participação em ações armadas contra o ETA que deixaram um saldo de pelo menos 27 mortos entre 1983 e 1987. A derrota eleitoral do PSOE, em 1996, que pôs fim a quase 14 anos de domínio socialista, se explica, em grande parte, por esses fatos que chocaram a opinião pública espanhola.

Conclusões

Algumas particularidades do movimento nacionalista basco devem ser destacadas: ele se coloca contra o Estado-nação ao qual sempre pertenceu mas que nunca conseguiu assimilá-lo completa e definitivamente; ao contrário do movimento catalão, que encontrou na via política um compromisso com o Estado espanhol, de forma a garantir um *modus vivendi* entre o poder local e o poder nacional, o movimento nacionalista basco lança mão do terrorismo até contra seus próprios concidadãos; ao contrário de outros movimentos separatistas, cuja origem da luta reside na defesa e preservação das diferenças étnicas, religiosas ou culturais, o povo basco nunca foi perseguido ou ameaçado de extinção por ser basco. Durante os quarenta anos de ditadura franquista, a repressão política-policial que se estendia ao País Basco também se estendia à Catalunha, Galícia e a todos os espanhóis democratas e antifranquistas. Há, portanto, por parte do movimento basco, e acima de tudo, a vontade de se constituir em Estado-nação independente.

Sem dúvida a origem do movimento separatista basco é multifatorial: fracasso do Estado espanhol em criar um único mito fundacional capaz de catalizar a identidade nacional das várias nações submetidas ao Estado, fracasso no processo de homogeneização cultural capaz de assimilar todas as minorias nacionais, forte sentimento de discriminação por parte dos bascos, a instrumentalização do nacionalismo basco por parte de suas elites políticas para consolidação de grupos e *locus* de poder, o papel repressor do Estado espanhol, sobretudo durante a ditadura do General Franco.

Por sua vez, o processo de constituição desse movimento, suas razões e objetivos, o peso de suas ações na política interna espanhola, as implicações de suas ações no âmbito da União Européia, sobretudo diante do processo de globalização, que dilui de forma acelerada a diferença entre o interno e o externo, é a chave para se pensar nas alternativas possíveis para o fim do conflito.

O caso basco nos faz então refletir sobre a sobrevivência dos Estados nacionais. Quiçá, no século XXI, seja imperativo que os Estados nacionais descentralizem seu poder e aumentem substancialmente a participação e autonomia das regiões que o compõem. Especialmente em alguns países europeus esta é uma demanda crescente. Para Jürgen Habermas, devido “a internacionalização dos mercados financeiro, de capital e do trabalho”,

o Estado nacional já não é mais capaz de "controlar as economias nacionais como patrimônios próprios" e assim ter uma "influência efetiva em termos de política econômica, financeira e social", isto é, de garantir uma "cidadania democrática" entre cidadãos de identidades nacionais diferentes. A criação da União Européia é uma aposta na esfera supranacional, na idéia do "Estado republicano supra-etnocultural", nas palavras de Habermas, para enfrentar esses novos desafios:

> "A legislação e a administração nacionais já não têm um impacto efetivo nos agentes transnacionais, que tomam suas decisões de investimento à luz da comparação entre condições de produções relevantes em escala global. [...] Em vista do crescente pluralismo no interior das sociedades nacionais e dos problemas globais que os governos nacionais enfretam no exterior, o Estado nacional já não pode fornecer um arcabouço apropriado para manter a cidadania democrática num futuro previsível. O que parece fazer-se necessário, de um modo geral, é o desenvolvimento de possibilidades de ação política em um nível que se situe acima e entre os Estados nacionais.
>
> Enquanto, no campo das relações internacionais e das medidas de segurança, é possível traçar ao menos alguns esboços de uma espécie de "política interna mundial" necessária, [...]."[60]

Ora, atualmente não é a "cidadania democrática" a principal preocupação dos espanhóis, mas sim o terrorismo. Em julho de 1997, 5 milhões de pessoas desfilaram em toda Espanha para condenar o assassinato do vereador do Partido Popular Miguel Angel Blanco. Mais um assassinato reivindicado pelo *Euzkadi ta Azkatasuna,* isto é, *pelo* ETA. Entre setembro 1998 e dezembro 1999 uma trégua foi acertada entre o governo e o ETA. A paz durou apenas 14 meses. Em setembro de 2000, cerca de 1 milhão de pessoas protestaram em Madri contra os atentados da organização.

Por sua vez, os dois principais partidos políticos espanhóis, que se dividem 80% do eleitorado, o PP (*Partido Popular*) e o PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*), assinaram, em dezembro 2000, um pacto denominado "*Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo*". Neste documento o terrorismo é definido como um "problema de Estado", isto é, a luta contra o ETA independe de quem governe a Espanha. Paralelamente, foi exigido ao PNV que rompesse com o Pacto de Lizarra, assinado em setembro de 1998, com os partidos *Eusko Alkartasuna* (EA nacionalista vasco) e *Herri Batasuna* (HB), o braço político do ETA. Porém, em declarações ao semanário alemão *Der Spiegel* (*El País*, 16 novembro 2000 – Nº 1658), o presidente do PNV, Xabier Arzalluz, afirmou que a violência no País Basco é provocada pour "um problema político" e reconheceu que comparte os mesmos objetivos com ETA: "Al igual que ETA, el PNV quiere que España nos reconozca como una nación y también el derecho de nuestro pueblo a decidir por sí mismo, sobre su destino". Este acercamento do PNV com o ETA pode lhe ser fatal, inclusive à nível interno: em outubro 2002 a *Internacional Demócrata Cristiana*, um organismo que os nacionalistas bascos ajudaram a fundar, expulsou o PNV da organização.

Em termos eleitorais a desaprovação ao ETA se explicita. Quando em maio de 2001 foram realizadas eleições autonômas no País Basco, consideradas por todos como fundamentais para o futuro da região que conta com 2,1 milhão de habitantes – pouco mais de 5% da população espanhola, recenseada em 39,32 milhões- especulava-se, antes das eleições, que o movimento nacionalista (representado pela coalisão PNV e EA) perderia a maioria absoluta, pela primeira vez em 20 anos de história do Parlamento basco, confirmando assim uma tendência anunciada desde 1998. Em 1996 e 1998 o então HB (em 2001 autodenominado *Euskal Herritarrok*, Cidadãos Bascos) alcançou sua cota eleitoral máxima, porém em 2001 perdeu um quarto do seu eleitorado: obteve apenas 12,5% dos votos nas eleições regionais, contra 20% em 1987.

O que mudou ? O que determinou essa significativa derrota eleitoral posto que para o ETA a situação política atual continuaria justificando a "luta" travada há já várias décadas, porém antes com o apoio das urnas e agora sem o aval das mesmas? A luta armada foi a estratégia empregada pelo ETA e legitimada durante a ditadura de Franco, quando as minorias nacionais eram fortemente reprimidas pelo exército franquista que as tratava como uma força de ocupação. Porém, como a relação de forças não permitia a "guerra total" contra o Estado espanhol o ETA desenvolvia os chamados "ataques de objetivo", isto é, "ataques contra alvos fáceis e de alto valor que representem ou pertençam a instituições, à propriedade ou território do estado"[61]. O objetivo era claro: obter repercusões midiáticas e, ao mesmo tempo, evidenciar a vulnerabilidade do Estado e sua incapacidade de conservar o monopólio da violência. Até o presente momento, segundo o Ministério do Interior da Espanha, um total de mais de 850 pessoas foram assassinadas pelo ETA desde que a organização iniciou a luta armada, em 1968. Menos de 100 mortes ocorreram durante o período franquista, sendo que 1980 foi o ano mais sangrento: com 118 vítimas.

Talvez a resposta para a pergunta acima se encontre na percepção dos próprios bascos sobre as mudanças da realidade basca, expressas na combinação dos seguintes fatos: a crescente e efetiva autonomia política e financeira do País Basco, com Parlamento e governo autônomos, aliada a total autonomia fiscal da região e a constituição de uma polícia própria representam as conquistas há muito almejadas. *Euzkadi,* fortemente industrializado, possui o mais alto nível de vida da Espanha portanto compará-la a uma "colônia do terceiro mundo" em luta contra o colonizador, à guisa de justificativa para as ações terroristas, é pouco crível para a população basca. O ETA é minoritário no movimento nacionalista basco e por isso tem de se impor pela força, o que afasta ainda mais as pessoas. A prova é a ruptura, em curso, entre os nacionalistas radicais e os moderados. Segundo uma sondagem citada pelo *El País* (23/09/2001), 90% dos bascos rejeitam a luta armada e desse universo 50% estão entre os eleitores de *Batasuna*.

Portanto a oposição à luta armada não significa o abandono das reivindicações separatistas, muito pelo contrário. Em julho de 1998 foi assinada a Declaração de Barcelona pelos três partidos nacionalistas das autonomias ditas históricas: o PNV basco, a *Convergence et Union* (CiU) catalã e o *Bloco Nacionalista Gallego* (BNG) galego. Naquele momento, as

autonomias reconhecidas na Constituição de 1978 foram questionadas e os três partidos demandaram que, num futuro próximo, suas populações pudessem decidir por um estatuto com três fórmulas possíveis: a independência, a federação ou a confederação. Coerente com essa reivindicação, Juan José Ibarretxe (PNV), chefe do governo basco, apresentou, em 27 de setembro 2002, um projeto a ser futuramente referendado de "livre associação e de soberania dividida" entre o País Basco e o Estado Espanhol. O documento apresentado propõe, entre outras coisas, a autodeterminação completa com a possibilidade de autonomia para assinatura de tratados internacionais e participação nas instituições européias com o "estatuto de região ou de nação associada"[62].

Face ao ETA, a reação do governo espanhol é de rechaço total. Recentemente, em 20 de fevereiro de 2003, a justiça espanhola fechou o jornal basco *Egunkaria*, o único integralmente em língua basca (com tiragem de 15.000 exemplares), acusado de ser um instrumento de propaganda do ETA. A medida foi criticada pela UNESCO, pelos grandes jornais espanhóis (*El País* e *El Mundo*) e, sobretudo, pelos nacionalistas bascos de todas as tendências que a consideraram não só uma medida contra a liberdade de expressão mas, também, uma agressão contra a língua e a identidade basca. Pouco depois, em 17 de março de 2003, em aplicação à nova lei (de 4 junho de 2002) de repressão às formações políticas com vínculos com o terrorismo, o Supremo Tribunal espanhol declarou fora da lei a coalizão independentista[63]. O juiz Baltasar Garzon, apoiado pela maioria da opinião pública espanhola cansada de tantos atentados, determinou: a interdição dos locais do *Batasuna*, o bloqueio das contas bancárias do partido, a proibição dos sites na Internet, o fim da organização de jovens (*Segi*) e a proibição de qualquer manifestação de apoio ao partido. Por sua vez, em junho 2003, a União Europeia[64] incorporou o *Batasuna* na lista das organizações terroristas, elaborada após os atentados do 11 de setembro de 2001, onde definiu como terrorismo:

> "todo e qualquer ato cometido por indivíduos ou grupos que recorram à violência ou ameacem utilizá-la contra um país, as suas instituições, a sua população em geral ou indivíduos concretos, e que, alegando aspirações separatistas, por concepções ideológicas extremistas ou pelo fanatismo religioso, ou ainda pela avidez do dinheiro, visam submeter os poderes públicos, determinados indivíduos ou grupos da sociedade ou, de forma geral, a população a um clima de terror."[65]

Por se considerar um espaço democrático, a União Européia anunciou que não há nenhuma justificativa para ações violentas contra o sistema. Dessa forma:

> "nenhuma ideologia ou qualquer outra motivação poderá fornecer uma justificação para os atos de terrorismo cometidos no seio da União Européia e que, por conseguinte, mesmo que o móbil alegado seja eminentemente político, tais atos não podem deixar de ser considerados atos criminosos, ou mesmo crimes contra a Humanidade, que importa perseguir judicialmente, no respeito da convenção Européia dos Direitos do Homem e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia".[66]

Nesse sentido, a União Européia se reserva o direito de adotar sanções diplomáticas, políticas e econômicas contra terceiros Estados que apoiarem abertamente, ou não, atos terroristas. O uso da violência é "legitimado" mas fora da União Européia e apenas em um caso específico:

> "considerando que os atos terroristas no seio da União Européia devem ser considerados como atos criminosos que visam modificar, em Estados de Direito, as estruturas políticas, econômicas, sociais e ambientais, ameaçando concretamente utilizar a violência ou recorrendo a ela, distinguindo-se, desse modo, de atos de resistência praticados em países terceiros contra estruturas estatais que revestem, elas próprias, uma dimensão terrorista."[67]

Para os grupos visados, a posição da União Européia não é baseada em um princípio contra o terrorismo *tout court* mas contra determinados terrorismos, somente isso justifica a complacência com alguns terrorismos de Estado, como por exemplo os assassinatos seletivos perpetrados por Israel contra os palestinos, ou os perpetrados pela Rússia contra os chechenos.

De todas as formas, para contornar as proibições do governo Aznar e da União Européia, os *etarras*, que qualificam o PNV de "colaboracionista", criaram imediatamente um novo partido, o *Aub. Batasuna*, e incorporaram os sete deputados do proscrito *Batasuna* no parlamento da comunidade autônoma do País Basco (CAPV), o que representa 10% do eleitorado, e os 62 prefeitos de *Euzkadi* e Navarra. Da mesma forma, um novo jornal, *Eugenero*, substituiu *Egunkaria*, e obteve uma venda recorde de 75.000 exemplares.

Por sua vez, completamente alinhado com a administração Bush no dossiê do Iraque, Aznar (ele mesmo vítima de um atentado do ETA em 1975) aproveitou a conjuntura internacional e multiplicou as declarações comparando o ETA à Al-Qaida. Determinou ainda, em violação à Constituição de 1978 que exclui qualquer religião de Estado, que o ensino da religião católica será obrigatório a partir do ano escolar de 2003, em todas as escolas públicas, do primeiro ao segundo grau, com a mesma carga horária que disciplinas como matemática e história, e por fim propôs que a futura Constituição da União Européia fassa referência ao cristianismo. A pergunta que se impõe é: será que dessa forma, ao assimilar o nacionalismo basco ao terrorismo internacional e ao marginalizar a base social do ETA, o governo não está fomentando ainda mais a luta armada, a "guerra contra o fascismo espanhol"?

Segundo Montserrat Guibernau, as unidades nacionais que incluem essas "minorias nacionais" podem implementar quatro diferentes tipos de política[68]: reconhecer e promover essas outras culturas e tradições, é o caso do Reino Unido em relação à Escócia e ao País de Gales; outorgar "certo grau de autonomia" dentro do Estado (parlamento próprio, presidente e governo eleitos em eleições regionais etc), é o caso do Sistema de Comunidades Autônomas (*Sistema Autonómico* – 17 regiões) espanhol, adotado pela Constituição de 1978 e celebrado com a Catalunha e o próprio País Basco; adotar o federalismo, por exemplo o Canadá com o Québec e a Bélgica com Flandres; não reconhecer as reinvindicações das "minorias nacionais"

e promover a homogeneização e assimilação, é por exemplo o caso de Israel com relação aos palestinos que vivem em territórios controlados pelos primeiros. Com relação à Espanha, Montserrat Guibernau se pergunta: "Até que ponto pode ir um estado no reconhecimento e encorajamento (financiamento) de diferentes culturas dentro de seu território sem ameaçar a homogeneidade cultural que Gellner considera necessária para que as sociedades industriais prosperem?"[69]

O historiador Bartolomé Bennassar observa que, ao contrário do catalão, língua muito arraigada e com uma sólida literatura, o basco não é uma língua literária. Nas três grandes províncias bascas (exceto Navarra), segundo levantamentos feitos pelo próprio PNV: em Alava, apenas 15% da população fala basco, em Biscaia apenas 30% e em Guipúzcoa entre 40% a 45%. Na década de 1990, a ação multiplicadora das *ikastolas* (escolas onde o ensino é em lingua basca) em muito contribuiu para o paulatino e pequeno aumento desses índices. Da mesma forma, a televisão e a rádio basca também contribuiram nesse sentido. Entretanto, numa sociedade urbana e altamente industrializada é ainda o mundo rural o principal reduto da língua basca. Por exemplo, em Navarra as pesquisas monstram que 95% da população se exprime em castelhano e que apenas a população rural das montanhas fala basco[70].

Ao contrário, na Barcelona dos anos 1980 embora apenas 6,5% dos jornais em circulação fossem impressos em catalão as pesquisas mostram que, atualmente, aproximadamente 80% da população da Catalunha fala catalão. Se, por outro lado, consideramos que 91% dos habitantes de Galícia (cujo movimento autonomista é muito menos ativo) falam galego, é bastante inacreditável que após todos esses anos de luta e de verdadeira autonomia cultural somente pouco mais de 30% dos habitantes do País Basco falem basco. Hobsbawm explica esse paradoxo como resultado do fato do catalanismo ter-se tornado, pela sua própria natureza, em uma força de massa esquerdizante integrada num poderoso movimento trabalhista independente. O nacionalismo basco, ao contrário:

> "tornou-se isolado e acabou praticamente eliminando os movimentos socialistas tradicionais das classes trabalhadoras, um fato impossível de esconder pela fraseologia marxista do ETA separatista. Talvez não seja surpreendente que o catalanismo tenha sido espetacularmente mais bem-sucedido em assimilar os imigrantes (principalmente as classes trabalhadoras) em sua região do que o movimento basco, em grande parte mantido unido pela xenofobia. Em 1977, enquanto 54% dos habitantes da Catalunha nascidos fora da região falavam catalão, apenas 8% – da população da região basca nascida fora – falavam basco, se bem que devamos dar um desconto pela dificuldade maior desta língua."[71]

Como Habermas, Hobsbawm não acredita na viabilidade de uma "Europa das nações", que levaria a uma "balcanização" da Europa e à instabilidade da região. Para ele, os movimentos nacionalistas não são mais os elementos essenciais na nova "reestruturação supracional do planeta" mas elementos subordinados a essa nova ordem:

> "De fato, a primeira e mais provável coisa que os novos Estados europeus fariam, com toda a certeza, seria solicitar a admissão na Comunidade Econômica Européia, que iria uma vez mais limitar seus direitos soberanos, todavia de uma maneira diferente da anterior. [...] Como podemos esperar, o nacionalismo, hoje, reflete algo como a crise do programa e da ideologia leninista-wilsoniana que é devida ao seu fracasso polìtico e à forte redução da relevância da "nação" e do "Estado-nação" para a estrutura econômica e política do planeta. O nacionalismo, qualquer que seja a emoção poderosa de fazer parte de uma "comunidade imaginada", nada é sem a criação de Estados-nações, e um mundo de tais Estados, adequando-se aos atuais critérios de nacionalidade étnico-lingüísticos, não é, hoje em dia, uma probabilidade viável."[72]

Como laboratório para o nosso tema a Espanha é ímpar por reunir três realidades bem distintas, a qual nós nos remetemos aqui reiteradas vezes. Sem dúvida a grande lição espanhola é a dupla vitória da democracia e da autonomia alcançada pelas "minorias nacionais", acreditamos que uma está definitivamente entrelaçada à outra. Por isso, para muitos, o ETA é apenas um resquício da mentalidade xenofobista e intolerante da Espanha rural, oitocentista, que perdeu em seu percurso os pontos cardiais do movimento inicial: a busca pela autonomia do País Basco. E por isso mesmo o ETA não pode ser considerado como o principal representante do nacionalismo basco mas apenas uma de suas vertentes. Se a autonomia conquistada em 1978 e referendada em 1979 não é o estatuto ideal a ser alcançado, outros representantes do movimento autonomista basco se questionam sobre a eficácia e a ética do ETA para concretizá-lo. Vários dados concretos, como o número de falantes bascos e os resultados das últimas eleições, indicam os limites do alcance político da organização. Por outro lado, ao criar mecanismos inibidores da ação terrorista a sociedade internacional voltar-se-á, em primeiro lugar, para as pequenas organizações impermeáveis às mudanças. Nesse sentido, a União Européia já apontou seus inimigos. A tendência é o ETA ser "dissolvido", apesar da política retrógrada e intolerante do governo Asnar, pela força revolucionária do moderno projeto europeu. O triunfo do terrorismo étnico na Espanha significaria certamente uma grande hecatombe para todos nós.

Notas

1. Benedict Anderson. *Nação e consciência nacional*. São Paulo: Atica, 1989, p. 12.
2. Entrevista de François-Xavier Guerra. *Jornal do Brasil*, 3/11/2001, Caderno de Idéias, p. 3.
3. Eric Hobsbawm. *Nações e nacionalismo desde 1870*. Programa, mito e realidade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990, pp. 12-13.
4. Benedict Anderson Introdução. In: *O mapa da questão nacional*, Org. Gopal Balakrishnan, Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, p. 7.
5. Ibid. p. 8.
6. Utilizaremos, sem distinção, os termos nacionalista, autonomista e separatista para definirmos o movimento nacionalista basco e a organização ETA. Tal como eles próprios se definem e como assim são percebidos pela população espanhola e pelos especialistas do assunto.

[7] Cf. Maria Montserrat Guibernau i Berdun. *Nacionalismos: o estado nacional e o nacionalismo no século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997, pp. 69-71.

[8] Ibid. p. 114-117.

[9] Cf. Gérard Chailiand. *Terrorismes e guérillas*. Techniques actuelles de la violence. Paris: Flammarion, 1985; Richard Clutterbuck. *Guerrilheiros e terroristas*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980; Bruce Hoffman. *La mécanique terroriste*. Paris: Calmann-Lévy, 1998; François Géré. Dictionnaire de la Pensée stratégique. Paris: Larousse, 2000; Colin M. MacLachlan. *Manual de terrorismo internacional*. México: Instituto de Investigacines Culturales Latinoamericanas (IICLA), 1997; e Walter Laqueur. Postmodern terrorism. In: *Foreign Affairs*, Setembro/Outubro, 1996.

[10] Carlos M. Rama. *La crisis española del siglo XX*. Madrid: Fondo de Cultura Economica, 1976. p. 23.

[11] Apud Ibid. p. 25.

[12] Cf. Valeriano Bozal. *Historia del arte en España*. Desde Goya hasta nuestros días. Madrid: Ed. Istmo, 1985. pp. 106-107.

[13] Em 1882 foi fundado o *Centre Català*; em 1883 o *Partido Federal Catalán*; em 1888 a *Lliga de Catalunya*; em 1891 a *Unión Catalanista*; em 1906 o *Centre Nacionalista Republicà* (a futura *Esquerra* e a *Mancomunidad*); em 1910 a *Unió Federal Nacionalista Republicana*; etc. No plano cultural *La Renaixença* consolida o movimento. Em 1917 foi fundado o *Partit Republicà Català*.

[14] Os *fueros*, que datavam do Antigo Regime e que foram abolidos em 1837 no restante da Espanha, garantiam à região uma fiscalidade própria e no plano judiciário a conservação de leis e costumes, assim como a dispensa do serviço militar.

[15] Neologismo inventado por Arana, define os bascos que falam o basco.

[16] Inman Fox. *La invención de España*. Nacionalismo liberal e identidad nacional. Madrid: Ediciones Cátedra, 1997. p. 94.

[17] Ibid. p. 95.

[18] Dos 20.742 km2 do País Basco, apenas 3.060 km2 ficam em território francês e hoje do total de 2,8 milhões de habitantes da região, somente 250 mil vivem na França.

[19] Citado por Inman Fox, op.cit. pp. 91-93.

[20] Citado por Michel Ralle. Catalogne et Pays basque: nationalismes et crise de l'État espagnol. In: *Nation, nationalités et nationalisme en Europe de 1850 a 1920* - II. Materiaux pour l'histoire de notre temps. Association des amis de la BDIC et du Musée, julho-setembro 1996, nº 43, pp. 49-50.

[21] Cf. Eric J. Hobsbawm, op.cit. pp. 126-131.

[22] Ibid. p. 143.

[23] Pierre C. Maherbe. La agonia de la restauración. In: *Historia de España*. Madrid: Historia 16, 1986. p. 950.

[24] Ibid. p. 953.

[25] Ibid. p. 972.

[26] Ibid. p. 975.

[27] Em agosto de 1930 os representantes de todas as organizações republicanas se reunem em San Sebastian onde elaboram uma plataforma política comum: una república parlamentária. Os catalães participam em troca da promessa de elaboração de um estatuto de autonomia.

[28] No plesbicito o estatuto obtem 80% dos votos.

[29] Viscaya e Guipúzcoa votam massivamente, porém em Alava só votou o 47% dos inscritos.

[30] Carlos M. Rama. op.cit. p. 221.

[31] Ibid. p. 222.

[32] Citado por Carlos M. Rama. op.cit. p. 279.

[33] As publicações dos anarquistas catalães eram deliberadamente escritas em castelhano.

[34] Carlos M. Rama. op.cit. p. 272.

[35] Cf. Pierre Vilar. *La guerra civil española*. Barcelona: Grupo Editorial Grijalbo, 1986. p. 104.

[36] Carlos M. Rama. op.cit. p. 281.

[37] citado por Carlos M. Rama. Ibid. p. 282.

[38] Ibid. p. 282.

[39] Ibid. p. 282.

[40] Citado por Carlos M. Rama. op.cit. p. 285.

[41] Jean Pablo Fusi. La caída de Guipúzcoa. In: *La Guerra Civil*, vol. 6 Los dos gobiernos. Violencia y represión en las dos zonas. Madrid: Historia 16, 1986, p. 66.

[42] Ibid. pp. 68-69.

[43] Albert Balcells. España entre dos Gobiernos. In: *La Guerra Civil*, vol. 6 Los dos gobiernos. Violencia y represión en las dos zonas. Madrid: Historia 16, 1986, p. 37.

[44] Artículo 1º da *Ley de Sucesión* de junho de 1947, citado por Carlos M. Rama. op.cit. p. 315.

[45] Ibid. p. 325.

[46] Muitos bascos partem para o exílio para a América latina, uma região onde as idéas nacionalistas bascas tinham uma boa acolhida já que desde a época colonial, onde criam múltiples organismos de ajuda e de apoio. Por exemplo, na Argentina país que recebeu a maior inmigração junto com o Mexico e a Venezuela, foi constituida em 1936 a *Junta Pro-Euzkadi* e o *Rosario'ko Emakume Abertzale Batza*, e, em 1938, o *Emakume Abertzale Batza*. Quer dizer, em uma época em que a cultura basca era proscrita na Espanha encontrava aqui um terreno fertil para se desenvolver. Numerosos foram os jornaes e editoriais fundados. cf. Estíbaliz Ruiz de Azúa. *Vascongadas y América*. Madrid: Editorial Mapfre, 1992.

[47] Carlos M. Rama. op.cit. p. 414.

[48] Cf. Paolo Vergerti. *ETA et nationalisme basque: au-delà de la terreur.* Revista *L'Histoire* nº 120 Março 1989, p. 90.

[49] Citado por Sergio Vilar. La oposición a la dictadura franquista (1959-1970). In: *Historia de España*. Madrid: Historia 16, 1986. pp. 1203-1204.

[50] Ibid. pp. 1206-1207.

[51] Ibid. pp. 1212-1214.

[52] Cf. Ibid.

[53] Paul Preston. La crisis del franquismo (1969-1977). In: *Historia de España*. Madrid: Historia 16, 1986. pp. 1226-1227.

[54] Ibid. p. 1232.

[55] Ibid p. 1237.

[56] Paolo Vergerti. ETA et nationalisme basque: au-delà de la terreur. Revista *L'Histoire* nº 120 Março 1989, p. 90.

[57] Paul Preston. op.cit. p. 1247.

[58] Paolo Vergerti. op.cit. p. 89.

[59] Na França, o principal movimento terrorista foi o *Iparretarrak* ("Os do Norte"), responsável por mais de 50 atentados entre os anos de 1973 e 1988. O grupo praticamente desapareceu com a prisão de seu líder, Philippe Bidart, em 1988. Hoje, entre os principais movimentos políticos do lado francês,

figura o EMA (*Ezkerreko Mugimendu Abertzala*, Movimento Patriótico de Esquerda). Nas eleições legislativas francesas de 1988, o EMA liderou uma coalizão que obteve mais de 5% dos votos.

60 Realizações e limites do estado nacional europeu. In: *O mapa da questão nacional*, Org. Gopal Balakrishnan, Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, pp. 308-310.

61 Maria Montserrat Guibernau i Berdun. op. cit. p. 116.

62 Querelle de drapeaux, national ou régional, en Espagne. *Le Monde*, Paris, 09/10/2002.

63 Atualmente há aproximadamente 700 etarras presos em Espanha e aproximadamente 100 na França.

64 Em maio de 2003 o partido Batasuna (ou *Euskal Herritarrok* ou *Herri Batasuna)* foi incorporado à lista de organizações terroristas do Departamento de Estado, o que impede a qualquer cidadão americano de prestar ajuda a essa organização, proibe ademais a entrada nos Estados Unidos de seus representantes e congela seus ativos financeiros em entidades norteamericanas.

65 Recomendação do Parlamento Europeu sobre o papel da União Européia na luta contra o terrorismo – 2001/2016. INI.

66 Ibid.

67 Ibid.

68 Maria Montserrat Guibernau i Berdun. op.cit. pp. 110-111.

69 Ibid. p. 90.

70 Entrevista: L'Espagne est devenue une sorte de modèle à imiter. *Le Monde*, 28/04/1992.

71 Eric J. Hobsbawm. op.cit. pp. 168-169.

72 Ibid. pp. 209-210.

O PENSAMENTO LATINO-AMERICANO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Carlos Eduardo Vidigal*

Resumo

O artigo analisa a hipótese da existência de um pensamento Latino-Americano de Relações Internacionais. Delineando as dificuldades dessa reflexão o autor vai traçar um mapa preliminar da trajetória do pensamento latino-americano de Relações Internacionais para identificar os fatores que imputam a confirmação dessa hipótese.

Abstract

This articles analyses the hypothesis of the existence of a Latin American thought of International Relations. Outlining the difficulties of that reflection the author will create a preliminary map of the Latin American thought of International Relations to identify the elements that confirms that hypothesis.

1. Existe um pensamento latino-americano de relações internacionais?

A questão com que se inicia este trabalho não é apenas um recurso de estilo. Trata-se de uma dúvida que assalta aquele que se propõe a analisar o tema. A razão do questionamento pode ser encontrada na tradição das ciências sociais produzidas no Brasil, tributária do pensamento europeu e norte-americano, e, em um nível epistemológico, no critério a ser utilizado para a avaliação da originalidade da produção latino-americana em relações internacionais. Porém, à medida em que se avança por caminhos já trilhados e em que se contorna as primeiras curvas que permitem pousar o olhar em algum horizonte, é possível responder afirmativamente à questão.

Uma reflexão sobre o pensamento latino-americano na área das relações internacionais apresenta, inicialmente, três dificuldades: a) o tipo de produção intelectual a ser considerada como própria da área de relações internacionais; b) o período a ser abordado; e c) a escolha da estratégia de aproximação de um objeto marcado pela presença de reflexões de intelectuais de vários campos do conhecimento e por uma fraca institucionalização. Os obstáculos desse tipo de estudo são evidentes. Paulo Roberto de Almeida, por exemplo, ao se referir à produção brasileira em relações internacionais, destacou duas peculiaridades desse campo no Brasil: o caráter ainda relativamente embrionário do "universo" das relações internacionais *latu sensu*; e o caráter de "nebulosa analítica" desse campo em expansão[1]. Embora seja possível afirmar que o caráter embrionário da produção intelectual brasileira já ficou para trás, a "crise paradigmática" que atingiu as ciências humanas nas últimas décadas se faz presente também nos estudos das relações internacionais.

* Mestre em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e doutorando em relações internacionais pela mesma universidade.

Tais questões já foram enfrentadas anteriormente, como ilustram as pesquisas desenvolvidas no âmbito do RIAL (*Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina*), ou as iniciativas dos historiadores das relações internacionais, que têm contribuído de forma sistemática para os estudos das relações internacionais nas duas últimas décadas. No caso do RIAL, pode-se destacar os trabalhos desenvolvidos no Grupo de Teoria desse programa, coordenados pelo argentino Roberto Russel no final da década de 1980, e que resultou na publicação do livro *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, lançado em 1992[2]. Antes, porém, de um aprofundamento em relação aos resultados desse e de outros trabalhos, deve-se delimitar melhor o terreno.

Quanto ao tipo de produção intelectual a ser incluído no "pensamento latino-americano" de relações internacionais, um dos possíveis pontos de partida seriam as obras de políticos e historiadores que, desde o século XIX, produziram obras de grande importância para o pensamento latino americano em geral: Domingo Faustino Sarmiento, Juan Bautista Alberdi, Vicente Gaspar Quesada, Francisco Adolfo Varnhagen, Eduardo Prado, José Enrique Rodó. Outra opção seria a ênfase nos que se dedicaram a temas próprios da área que, no caso brasileiro, poderia ser exemplificado com Oliveira Lima ou Pandiá Calógeras.

Optou-se, no entanto, por um corte que estivesse em sintonia com aquilo que é chamado de "tradição" dos estudos de relações internacionais como disciplina acadêmica[3]. Ou seja, as análises que tenham dialogado com a produção britânica e norte-americana desenvolvida a partir do período do entre-guerras, cuja influência na América Latina, ainda que superficial, se fez presente a partir da década de 1930. O desenvolvimento das ciências sociais na América Latina, notadamente a partir da década de 1960, está na origem do crescimento dos estudos das relações internacionais na década seguinte. Entretanto o desenvolvimento de um campo específico de "história das relações internacionais", que na França data da década de 1950, teve lugar na América Latina somente a partir da década de 1970, para avançar a passos largos nas duas décadas seguintes.

Definido o período, dos anos 1930 aos dias atuais, a divisão em subperíodos segue a sugestão de Roberto Russel, que identifica três grandes fases: 1) a etapa inicial, referente aos estudos publicados nas décadas de 1930 e 1940, caracterizados pelo predomínio de uma vertente racionalista-grociana; 2) uma segunda etapa, relativa às décadas de 1950 e 1960, marcada pela incorporação de outras abordagens, o realismo, os enfoques da dependência e a matriz geopolítica; e 3) o crescimento da produção na área das relações internacionais verificado a partir de meados da década de 1970, resultado do grande crescimento dos estudos das ciências sociais, da criação de cursos superiores de relações internacionais e do desenvolvimento da teoria das relações internacionais nos Estados Unidos[4]. Deve-se advertir que o trabalho em questão voltou-se essencialmente para os estudos vinculados à Ciência Política, com pouca atenção dedicada aos estudos de história das relações internacionais, o que permite acrescentar o desenvolvimento ocorrido nessa área, principalmente no Brasil e na Argentina.

Quanto à estratégia a ser adotada, tomou-se por base o trabalho de Russell, acima referido, que se concentrou nos estudos de política externa. Tal estudo teve por base uma das reuniões anuais dos centros membros do RIAL, ocorrida em Santiago del Escorial, na Espanha, em outubro de 1989. O objetivo do Grupo de Teoria era identificar as perspectivas teóricas e as metodologias mais utilizadas na América Latina nos estudos de política exterior. O principal motivo da ênfase em política externa relaciona-se ao próprio caráter periférico dos países latino-americanos, que raramente abrigam grandes estudos referentes à política internacional em sua concepção mais ampla.

O debate realizado naquela ocasião partiu de quatro grandes inquietações:

1ª) determinar a **perspectiva teórica predominante** nos estudos de política exterior em sua fase inicial;

2ª) ver em que medida foram incorporados **outros enfoques** às investigações, principalmente os norte-americanos, e avaliar qual a utilidade dos mesmos para analisar a política exterior de países periféricos;

3ª) saber se era possível falar de **contribuições teóricas genuínas**, produzidas na própria região, para abordar os estudos de política exterior; e

4ª) provar que a **utilização excludente de algumas perspectivas teóricas** havia levado a um certo tipo de desenvolvimento do conhecimento, à construção de uma determinada "realidade", que, conseqüentemente, impossibilitava a construção de visões alternativas da "realidade"[5].

Essa última preocupação foi determinada, provavelmente, pela conjuntura internacional do fim da guerra fria. Detectava-se a hegemonia de duas principais matrizes teóricas nas universidades latino-americanas, a relacionada à tradição marxista e aos enfoques da dependência e as matrizes neorealista e pluralista da escola norte-americana. Independentemente das motivações conjunturais do estudo, o que sempre estará presente na produção do conhecimento nas ciências do homem, o resultado foi uma contribuição basilar para a compreensão dos estudos latino-americanos de relações internacionais. Dessa forma, trilhando um caminho limitado pelas questões tratadas acima, objetiva-se no presente estudo o desenvolvimento de um mapa preliminar da trajetória do pensamento latino-americano em relações internacionais, capaz de identificar suas grandes linhas.

2. Os estudos de Relações Internacionais segundo Roberto Russell

As décadas de 1930 e 1940

Nas décadas de 1930 e 1940, os autores que se ocuparam das questões internacionais na América Latina conheciam o debate entre idealistas e realistas e, em geral, aproximaram-se do idealismo, mais de sua vertente racionalista-grociana que da matriz kantiana. Segundo Roberto Russell, tal característica devia-se a três fatores: a) a instabilidade política e o atraso da região, o que levava a uma grande valorização do direito e das instituições internacionais;

b) a proximidade intelectual com os princípios grocianos, uma vez que os primeiros ensaístas eram advogados ou diplomatas; e 3) a situação periférica dos países latino-americanos no cenário internacional, o que fazia com que esses autores buscassem no direito uma maneira de seus países se resguardarem das intervenções dos Estados centrais[6]. Esse tipo de enfoque constituía o essencial da produção mexicana, argentina, brasileira, chilena e colombiana.

Um dos casos em que a influência jurisdicista de inspiração grociana esteve mais evidente foi no caso da produção mexicana que, segundo Arturo Borja, se estendeu até o início dos anos sessenta. Nesse caso, o enfoque de corte jurisdicista, que enfatizava elementos de direito internacional, refletia a difícil história internacional da região que, desde seu nascimento, tinha suas riquezas disputadas por países europeus e, depois, pelos Estados Unidos[7]. Os primeiros autores, na condição de diplomatas, procuravam a melhor maneira de se contrapor aos interesses das grandes potências.

Um exemplo deste tipo de produção é encontrado no livro de Jorge Castañeda, publicado em 1956, intitulado *México y el ordem internacional*. O trabalho faz uma revisão da Organização das Nações Unidas do ponto de vista mexicano. Os temas abordados refletem as mesmas preocupações tradicionais da política exterior mexicana, os problemas de segurança coletiva, o colonialismo, as obrigações e os direitos dos Estados, e o princípio da universalidade na admissão de novos membros. O autor escreve como participante ativo da diplomacia mexicana nos acontecimentos que analisa e não utiliza um marco teórico explícito.

Outro trabalho importante foi o livro de Modesto Seara Vázquez (1969), intitulado *La política exterior de México, la práctica de México em el derecho internacional*. Nesta obra, não são tratados temas relacionados às forças sociais, econômicas ou políticas e sim aos princípios constitucionais e de direito internacional que estavam nas bases da diplomacia mexicana. Temas como os princípios de não-intervenção e autodeterminação, a independência nas relações internacionais, a segurança coletiva, o pacifismo e outros são analisados à luz do desenvolvimento das relações bilaterais e regionais com os Estados Unidos[8].

A produção mexicana caracterizou-se por um posicionamento acrítico dos autores em relação ao Estado mexicano, por uma identificação linear dos interesses da sociedade mexicana com a visão da diplomacia do país e na não diferenciação entre o internacional e o interno como dois níveis de análise entre os quais se pode estabelecer um vínculo de causalidade. Tais características também estiveram presentes, com outros matizes, na produção intelectual argentina.

Miriam Colacrai de Trevisán, ao analisar o período de 1940 a 1960, além de identificar o predomínio do enfoque histórico-jurídico nos estudos de relações internacionais, assinala a ênfase na gênese de problemas específicos, a respeito dos quais se analisava as ações diplomáticas, os tratados e as doutrinas que o Estado poderia apelar para desenhar sua eventual solução[9]. Nesses estudos, o Estado era considerado como unidade de análise e o nível das relações correspondia ao estritamente inter-governamental, no que se percebe a influência da produção norte-americana, em sua vertente realista.

Na obra de Moreno Quintana (1848), *Política internacional argentina (1910-1955)*, por exemplo, a política exterior é concebida como "aquela política que o Estado realiza na ordem externa para assegurar os objetivos políticos da nação". Usinger, no seu trabalho *Fundamentos de la política internacional argentina*, de 1949, define a política exterior como "a diretriz característica que o Estado tem em sua forma de fazer frente aos demais membros da Comunidade Internacional de Estados".

Dentre as principais características da produção argentina nessa fase pode-se destacar: a) a elaboração de periodizações que acompanhavam as mudanças políticas e institucionais já consagradas pela historiografia tradicional; b) a idéia do predomínio de regras e princípios na política exterior argentina, como o respeito ao direito internacional, a solidariedade e a cooperação, o pacifismo e a igualdade; c) a relevância do enfoque histórico, em sua forma tradicional. Há um nítido idealismo na produção argentina, pois parece predominar a percepção de que o Estado atua em sua relação com outros sobre a base de certos princípios axiomáticos.

Por trás das periodizações históricas, está o pressuposto de que cada governo operacionaliza aqueles princípios, dotando-os de um certo perfil característico. É por isso que se estabelece certa linearidade entre as etapas da política interna e da política exterior[10]. Porém, tal perspectiva não pode ser descartada como incorreta em sua essência, pois destacados historiadores políticos, como Pierre Milza, chegam a estabelecer uma relação não apenas de influência, mas de "interdependência" entre o interno e o externo. Milza refere-se ao encontro entre os domínios, cada vez menos estanque da política interna e da política externa, com uma observação: será que tais domínios foram algum dia completamente estanque?"[11].

Um tema praticamente ausente da produção argentina do período foi o da integração. Uma obra que foge, de certa maneira, ao padrão descrito por Miriam Colacrai de Trevisán foi o texto de Alejandro Bunge, desenvolvido em uma conferência proferida em Mannheim, em 1909, que foi ampliada e publicada posteriormente como capítulo de um livro, *Una nueva Argentina* (1940). A originalidade de Bunge está em sua proposta de uma integração econômica regional que poderia iniciar-se entre a Argentina e o Uruguai, aos quais seriam agregados o Paraguai, o Chile, a Bolívia e, eventualmente, o Brasil[12].

Bunge já falava na possível concretização da União Aduaneira da Europa (proposta pelo governo alemão em 1926) e de um bloco similar na América do Norte. Realizando uma comparação entre os três possíveis blocos mencionados em função de vários indicadores econômicos, chegava à conclusão que a "União Aduaneira do Sul", incluindo o Brasil, estaria entre as primeiras do mundo em uma série de itens, como produtos minerais e estratégicos, pecuária e uma grande variedade de produtos agrícolas[13].

Embora apresentasse um viés normativo, a inspiração original no Zollverein alemão e a referência a outras eventuais uniões aduaneiras, permitem a Alejandro Bunge formular de maneira explícita a proposta de integração regional, a ser implementada por ações de política externa, que teriam como principal função a dinamização da economia regional e o

fortalecimento político dos países membros. O Estado continuava a ser o ator principal, mas a política externa poderia impulsionar o crescimento econômico interno.

A originalidade do texto de Bunge não invalida a análise da produção do período como essencialmente jurisdicista e normativa. Essa visão também esteve presente na produção de inspiração histórica do período que, como observou Amado Luiz Cervo, revelava um perfil tratadístico, factual e apologético[14]. O Brasil não fugiu ao padrão predominante no México, na Argentina e em outros países latino-americanos.

Os anos 1950-1960: a incorporação de outros enfoques

Nas décadas de 1950 e 1960 novos enfoques foram incorporados progressivamente na análise das relações internacionais. Essa fase pode ser considerada, segundo Soares de Lima, uma etapa fundacional dos estudos mais sistemáticos e de caráter empírico da década seguinte[15]. Três enfoques se destacaram no período, embora não de maneira homogênea: o realista, os enfoques da dependência e os estudos de matriz geopolítica.

O **enfoque realista** não tomou a dimensão de uma "escola realista", como se sucedeu nos Estados Unidos e na Inglaterra. Segundo Roberto Russell, os ensaístas mais notáveis que se destacaram nessa linha, que Russell chegou a denominar "realismo periférico", foram Juan Carlos Puig, na Argentina, e Hélio Jaguaribe e Araújo Castro, no Brasil. Os três utilizaram em seus estudos os pressupostos básicos da teoria realista: a) a anarquia como critério ordenador da estrutura internacional; b) que nesse ambiente anárquico os Estados devem basear sua ação na ajuda recíproca; c) que as ideologias são fundamentalmente são roupagens que ocultam a luta pelo poder; d) que o aumento dos recursos nacionais de poder é a única via que possibilita uma política exterior autônoma[16].

Há, porém, uma novidade: esses autores incorporam em seus estudos diversas reflexões sobre o sistema interestatal e sobre a estrutura internacional, a partir de uma perspectiva periférica. Consideram a integração e a cooperação regional como a via mais adequada para projetar os interesses dos Estados latino-americanos no cenário internacional. Soares de Lima sustenta que houve uma "ponte intelectual" muito clara entre esses primeiros realistas e Raúl Prebisch, principalmente no questionamento do *status quo* mundial e nas propostas de ação conjunta multilateral como instrumento para a superação da situação periférica das economias regionais.

A importância de Raúl Prebisch para as ações governamentais e para as reflexões teóricas a respeito do desenvolvimento na América Latina foi reconhecida em obra coletiva organizada por Luisa Montuschi e Hans Singer, intitulada Los problemas de desarrollo em América Latina. Um dos colaboradores, o professor da Universidade de Harvard Richard D. Mallon, destacou que a recente revolução tecnológica nas relações internacionais modificou as vantagens comparativas das nações e que, tal como assinalou Prebisch, a demanda de produtos primários parece cada vez mais instável e, na economia mundial, o consumo de serviços desloca o consumo de bens, o que permite avaliar que as vantagens comparativas

dependem cada vez menos da dotação de recursos naturais e da disponibilidade de mão-de-obra barata[17]. A perspectiva de Prebisch distanciou-se, portanto, da visão determinista do enfoque da dependência.

Os enfoques da dependência constituem uma segunda matriz teórica que inspirou alguns trabalhos, principalmente no Brasil e no México. A dependência é a chave explicativa da inserção histórica dos países latino-americanos no sistema capitalista internacional. As primeiras contribuições dessa matriz estavam fortemente influenciadas pelas teorias marxistas e do imperialismo.

Em terceira ordem de importância, surgiu a matriz geopolítica, cuja produção mais importante se deu no Brasil, na Argentina e no Chile. Os aspectos comuns que caracterizaram esse tipo de produção são os seguintes: a) seus autores são quase todos militares; b) combinam as contribuições dos autores geopolíticos clássicos (Mackinder e Spykman) com as doutrinas de segurança hemisférica desenvolvidas no marco da guerra fria; e c) tomam a matriz geopolítica como um dos principais determinantes da política exterior e não como uma ferramenta analítica. Essa matriz, embora não tenha recebido o reconhecimento por parte da academia, constituiu-se em uma das balizas do processo decisório de alguns países latino-americanos. Uma constatação importante feita por Russell é que tal matriz não se fez presentes em países como México e Colômbia[18], sendo, portanto, uma produção típica dos regimes militares do Cone Sul.

No seu conjunto, os estudos desse período continuam apresentando um viés normativo, com poucos estudos empíricos. Em contrapartida, produziram os primeiros esforços próprios de conceituação sobre a natureza das relações internacionais e sobre o papel dos pequenos e médios países na ordem mundial. Araújo Castro contribuiu com o conceito de "congelamento do poder mundial", Puig construiu diferentes modelos (o agroexportador, o desenvolvimentista ou de substituição de importações, o da terceira posição) no *continuum* dependência-autonomia, Jaguaribe desenvolveu uma crítica contundente em relação àqueles que defendiam uma aliança incondicional com os Estados Unidos. Tais iniciativas convieram com trabalhos de conteúdo jurídico-normativo e de caráter histórico tradicional.

O *boom* das décadas de 1970 e 1980

Russell aponta três fatores principais na explicação do *boom* de meados da década de 1970 e dos 1980:

1º) o auge das ciências sociais na América Latina, que leva a uma aplicação crescente de uma perspectiva politológica aos estudos de política exterior e a uma crítica aos estudos de matriz jurisdicista e geopolítica. Começa a se delinear a chamada "teoria empírica";

2º) a criação de diversos cursos de relações internacionais e o início de investigações formais em instituições acadêmicas. Os países que estão na vanguarda dessa tendência são o México e o Chile;

3º) o *boom* se relaciona como próprio desenvolvimento da teoria das relações internacionais os Estados Unidos e com o fato de uma nova geração de estudiosos ter se formado em universidades norte-americanas.

Deve-se acrescentar que o Brasil faz parte do primeiro grupo de países que criaram seus cursos de Relações Internacionais. Em meados da década de 1970, a Universidade de Brasília inaugurou o primeiro curso universitário de licenciatura em Relações Internacionais e o programa de pós-graduação em História (1976), do qual faziam parte Corcino Medeiros dos Santos e Amado Luiz Cervo[19]. Paralelamente, outros intelectuais lançavam estudos fundadores de História das Relações Internacionais no Brasil, como Moniz Bandeira e seu primeiro grande trabalho, *Presença dos EUA no Brasil: dois séculos de história*, publicado em 1973.

Simultaneamente, continuava em evidência nos países latino-americanos uma produção inscrita na matriz geopolítica tradicional, acompanhando o processo político dos países do Cone Sul. Foi mais forte no Brasil, nos anos 1960 até meados da década seguinte, no Chile, a partir do golpe de 1973, na Argentina, a partir de 1976.

Por outro lado, a década de setenta propicia a realização de novos trabalhos da escola da dependência, que rompe com a ortodoxia marxista e procura construir esquemas próprios e inovadores para interpretar o desenvolvimento do capitalismo na periferia. Para Soares de Lima, a situação de dependência passou a ser analisada como um conjunto complexo de interrelações de fatores e forças internas e externas, ou seja, um esquema menos determinista que o modelo marxista anterior.

O enfoque da dependência, porém, nunca foi concebido, segundo Van Klaraven, como uma teoria para explicar a política exterior, caracterizando-se como um marco teórico geral e muito amplo, que procura descrever e explicar o subdesenvolvimento econômico e suas múltiplas repercussões nos campos social e político[20]. Apesar dessa visão negativa, cabe lembrar que Celestino del Arenal, em sua obra *Introducción a las relaciones internacionales*, cuja primeira edição data de 1984, elevou o enfoque da dependência ao status de paradigma, ao lado de outros dois, o paradigma tradicional e o paradigma da sociedade mundial[21]. Independentemente de seus desdobramentos posteriores, nas décadas de 1960 e 1970, a maior influência da escola da dependência se fez sentir no Brasil e no Chile.

Outro aspecto importante da produção regional é que, no período em questão, o desenvolvimento teórico ocorrido nos Estados Unidos influenciou a nova geração de ensaístas latino-americanos, que passaram a investigar aspectos até então desconhecidos da política exterior. Essa etapa caracterizou-se, fundamentalmente, pelos seguintes aspectos: a) a maioria dos autores são acadêmicos; b) os trabalhos utilizam um universo analítico mais restrito e preciso e explicitam os supostos teóricos e as metodologias que orientam seus trabalhos; c) há uma preocupação clara em se fazer uma "teoria empírica", em se encontrar nexos de causalidade entre as variáveis selecionadas e em estabelecer prioridades causais; d) os modelos norte-americanos aplicados na região seriam o de política burocrática de Allison, a matriz da interdependência complexa de Keohane e Nye e os enfoques sobre ideologias,

imagens e percepções de autores tais como Jervis e George, e o enfoque de tomada de decisões, partindo do clássico trabalho de Snyder, Bruck e Sapin; e e) há um esforço maior por se produzir uma teoria, na perspectiva periférica.

Dessa forma, abriram-se novas linhas de investigação, tanto em relação aos temas selecionados, como nas perspectivas teóricas e nas metodologias adotadas. Por um lado, desenvolveram-se estudos que tiveram como denominador comum a preocupação com os determinantes internos sobre a política exterior, a identificação de atores estatais e não estatais, e a análise de conflitos internos que influenciam as orientações e as opções em política exterior. No México, destacaram-se as contribuições de Lorenzo Meyer sobre regime político e política exterior, de Olga Pellicer sobre grupos de interesse e de Bernardo Mabire e Javier Rondero sobre ideologia do Estado Mexicano. Na Argentina, ganharam evidência os estudos de Carlos Escudé sobre cultura e política exterior e os de Russell sobre sistemas de crença dos líderes. No Chile, segundo Durán[22], Raúl Atria, Heraldo Muñoz e Manfred Wilhelmy deram importantes contribuições sobre a influência de determinados atores políticos sobre a política exterior, em particular os partidos políticos.

Por outro lado, como parte das preocupações em se estudar as fontes internas da política exterior, houve um interesse crescente por se conhecer as estruturas e os processos de tomada de decisões. Os primeiros trabalhos mais significativos surgiram apenas nos anos 1980. O conjunto mais interessante desses trabalhos se encontra no livro *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*[23], que reuniu vários estudiosos dos casos trabalhados no âmbito do Grupo de Políticas Exteriores Latinoamericanas do RIAL. Esse trabalho contou com a contribuição de estudiosos de renome, como o próprio Russell (Argentina), Mônica Hirst e Maria Regina Soares de Lima (Brasil), María Amparo Casar e Guadalupe González (México) e Manfred Wilhelmy (Chile).

Outro enfoque que começou a marcar presença na produção latino-americana foi o da interdependência complexa. Esse enfoque, segundo Russell, proporcionou instrumentos novos na interpretação de fenômenos complexos das relações internacionais e para ultrapassar as visões estatocêntricas tradicionais. Até o início da década de 1990, o México foi o país no qual o enfoque da interdependência complexa ganhou um número maior de adeptos.

Uma quarta linha de investigação se refere aos trabalhos que procuraram explorar, nas palavras de Soares de Lima, a "interação entre o jogo diplomático no campo internacional e o jogo político interno em torno de questões que são simultaneamente internas e internacionais"[24]. Entre os trabalhos dessa linha pode-se assinalar os de Carlos Escudé, como o livro *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina* (1983), Mario Rapoport, principalmente *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dominantes argentinas 1940-1945* (1983), Heraldo Muñoz, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno* (1986), o trabalho de Rodrigo Pardo e Juan Tokatlián sobre o período de Belisario Betancour, e os de Gerson Moura e Sônia Camargo sobre as presidências de Vargas e de Geisel e Figueiredo, respectivamente.

Quanto à "construção de teoria" a partir da periferia, houveram alguns intentos dignos de menção. O destaque foi o refinamento da vertente realista dos estudos sobre política exterior. Os exemplos mais representativos seriam, segundo Russell, os de Carlos Pérez Llana, Guadalupe González, Celso Lafer e Hélio Jaguaribe, que desenvolveram a questão das potências médias no cenário mundial. Por outro lado, foram desenvolvidos esforços para redefinir conceitos como "dependência", "autonomia", "interesse nacional", "alinhamento" e "periferia"[25].

Roberto Russell, em seu balanço acerca dos enfoques teóricos utilizados na América Latina nos estudos de política exterior, chega a algumas interessantes conclusões:

> 1º) O pluralismo teórico é a única resposta possível para as múltiplas realidades de um mundo complexo e em transformação;
> 2º) As teorias desenvolvidas em outras latitudes parecem adequadas para o estudo do comportamento externo dos Estados latinoamericanos;
> 3º) É necessário apelar para o acumulado teórico de outras disciplinas, deixando de lado os preconceitos que têm impedido uma maior convergência com outras ciências;
> 4º) Do ponto de vista metodológico, os estudos parciais e comparados se mostram como a via mais adequada para se avançar no conhecimento da política exterior, sem negligenciar os estudos globais e a historiografia da política exterior;
> 5º) O conhecimento da política exterior de nossos países requer o emprego de materiais que até agora têm sido mal utilizados, como as variáveis brandas da política exterior (sistema de crenças dos líderes, suas preferências, preconceitos e motivações prévias), o processo decisório e o desenvolvimento de novos modelos analíticos[26].

As idéias de Roberto Russel, sistematizadas há mais de dez anos, deixam evidente seu desprezo pela produção da área de História das Relações Internacionais, timidamente incluída naquela produção que busca a "interação entre o jogo diplomático no campo internacional e o jogo político interno em torno de questões que são simultaneamente internas e internacionais". Um dos dados irônicos de sua análise foi a inclusão, no mesmo grupo, de autores que apresentaram visões opostas sobre a trajetória da Argentina no cenário internacional, como os livros de Carlos Escudé e Mario Rapoport. Faz-se necessário, portanto, uma apreciação mais detalhada sobre a produção desenvolvida na área de História das Relações Internacionais. Considerando que, na América Latina, a produção de maior relevância nessa área é a argentina e a brasileira[27], e dado o corte "hispano-americano" do presente estudo, desenvolver-se-á uma análise concentrada na historiografia argentina das relações internacionais.

3. História das Relações Internacionais: a produção argentina

A obra considerada fundadora dos estudos de História das Relações Internacionais na Argentina, por parte de alguns estudiosos, é o livro *Política Exterior Argentina* (1930-1962), de autoria dos professores Alberto Conil Paz e Gustavo Ferrari, publicado em 1971[28]. Outra obra de grande importância nesse momento fundador é *Historia de las relaciones internacionales argentinas*, de Roberto Etchepareborda, cuja primeira edição foi lançada em 1978. Ambos os trabalhos caracterizam-se pelo enfoque histórico e pelo uso intenso de fontes primárias em suas explicações.

Paz e Ferrari produziram um manual de "política exterior argentina" para ser utilizado no curso de mesmo nome que ministravam na Universidad del Salvador. A motivação foi a ausência de trabalhos sobre a matéria, excetuada a literatura estrangeira sobre relações internacionais, que à época era de difícil acesso, e a bibliografia panfletária, descartada logo de início. Embora se trate de um manual, reconhecido pelos próprios autores como um *"borrador"*, *"un bosquejo fatalmente imperfecto"*, tem no uso de fontes primárias – basicamente documentos do Arquivo do Ministério das Relações Exteriores e Culto, a chancelaria argentina – seu ponto alto.

A obra percorre o largo período da história argentina compreendido entre os efeitos da crise de 1929 e a deposição do presidente Arturo Frondizi, em 1962. A bibliografia utilizada diz muito da obra: a evolução história internacional toma por base a análise dos efeitos da Segunda Guerra Mundial, a partir do trabalho de Arnold Joseph Toynbee, *La guerra y los neutrales*, e de Nicholas J. Spykman, *Estados Unidos frente al mundo*. A inserção argentina no sistema internacional é elaborada com o uso de pronunciamentos, textos e livros de autoria de políticos e diplomatas do país, como Arturo Jauretche, Mariano Drago, Carlos Saavedra Lamas, José María Cantilo, Carlos Florit, Arturo Frondizi, etc. O único autor brasileiro citado é Hélio Jaguaribe, com seu *O nacionalismo na atualidade brasileira.*

O livro, no entanto, revela forte influência das doutrinas geopolíticas da época e, como não poderia deixar de ser, da rivalidade com o Brasil. Ao tratar dos Acordos de Uruguaiana (1961), por exemplo, os autores afirmam que a Argentina teria sido colocada a reboque do Brasil, o que contribuiu, juntamente com a atitude do país frente à questão cubana, para uma análise dura a respeito do governo Frondizi: *"... la política exterior no significó para Frondizi un instrumento de consolidación y prestigio, sino un factor irritante que, a la postre, comprometió su estabilidad"* (p. 239).

Conil Paz e Ferrari apenas esboçaram o que seria um estudo típico de História das Relações Internacionais, quando se os compara com Roberto Etchepareborda e seu livro *Historia de las relaciones internacionales argentinas*[29]. Nesse caso, trata-se de uma obra de um intelectual maduro, que mescla vasto conhecimento bibliográfico com a pesquisa extensa com fontes primárias. Etchepareborda rompe com a tradição dos estudos jurisdicistas e da história diplomática *"blasé"*, apostando nas novas tendências dos estudos da época, que deram importância à "história viva dos contatos entre os povos".

Etchepareborda inspira-se nos estudos de "história estrutural", que valorizam as "*fuerzas subyacentes*" – ou "forças profundas" – como as que explicam realmente o contato entre os povos. Invoca Chabod, adepto da tese da psicologia coletiva, para incluir em sua análise os sentimentos, as paixões coletivas, a massa. Acrescenta a essa base a ação dos homens de Estado, que muitas vezes agem com improviso e ignorância no processo decisório. Em suma, o autor dialoga com a produção historiográfica francesa – cita explicitamente Fernand Braudel – e produz uma obra que inclui a Argentina nos estudos contemporâneos de História das Relações Internacionais. Uso intenso de documentos, cruzamento de informações com fontes secundárias, domínio do vasto instrumental proporcionado por outros intelectuais são algumas das características da produção de Roberto Etchepareborda.

O historiador internacionalista argentino José Paradiso considera que, entre a obra de Conil Paz e Ferrari e o lançamento do hoje "clássico" *De Chapultepec al Beagle:* política exterior argentina (1945-1980)[30], de autoria do diplomata e historiador Juan Archibaldo Lanús, lançado em 1984, foi escassa a quantidade de trabalhos dedicado à análise global da política exterior argentina. O panorama melhoraria no caso de se contabilizar a bibliografia situada entre o direito internacional e história diplomática, como as obras *Historia de las relaciones exteriores argentinas*, de Isidoro Ruiz Moreno, e *Historia de las relaciones internacionales argentinas*, de Etchepareborda, ou *Cuestiones internacionales (1952-1966)*, de Ricardo Callet Bois. Refere-se também aos poucos estudos de temas pontuais, como estudos das relações bilaterais com o Chile, com o Brasil, com os Estados Unidos, sobre a bacia do Prata, a questão das Malvinas, etc[31].

A referida obra de Lanús é, efetivamente, de fundamental importância nos estudos das relações internacionais produzidos na Argentina. Ao longo de seu texto, dividido por temas que vão do pós-Segunda Guerra Mundial à questão de Beagle, passando pelo caso cubano, pelas relações com o Brasil e pela questão das Malvinas, Lanús dá uma verdadeira aula de história da política exterior argentina, com destaque para o rigor da informação e a grande erudição. Como ator diretamente envolvido em alguns dos acontecimentos abordados, o autor consegue manter seu olhar em uma distância suficiente para evitar o olhar parcial, a interpretação tendenciosa.

Na introdução de seu texto, Lanús adverte que pretendia realizar um ensaio para descobrir os desígnios da política internacional da Argentina, identificar seus interesses, triunfos e fracassos, mas, ao verificar que pretendia fazer um ensaio sobre uma história que ainda não tinha sido escrita, teve que se contentar com uma tarefa menor: compilar dados e fatos da política exterior argentina. O corte escolhido foi eminentemente político, deixando para outra obra as relações estritamente bilaterais e as questões relativas à economia e à cooperação. Assume que sua preocupação principal foi ser objetivo, "*limitándome a contar en vez de juzgar*", ou seja, tratou de elaborar um texto isento de influências ideológica ou preconceitos[32].

Assim, a obra de Lanús insere-se no conjunto dos trabalhos de forte viés empírico, que procura abordar os temas internacionais em toda sua complexidade, o que é possível

somente no entrecruzamento de uma perspectiva multicausal e a utilização de vasta base documental. Uma reserva sobre a obra poderia ser a importância por vezes excessiva atribuída aos homens de Estado e a ausência de uma análise mais interligada às grandes linhas da economia e da política mundial. Tal fato talvez se deva à situação profissional do autor e às fontes utilizadas, em sua maioria diplomáticas.

As obras comentadas até o presente momento se transformaram em referências obrigatórias para o estudo da política exterior argentina, porém, dificilmente permitiram o uso da expressão "escola" para designar seu conjunto. Do ponto de vista institucional, o surgimento de uma "escola" de História das Relações Internacionais na Argentina data de período mais recente e refere-se à criação, no início dos anos 1990, da Associação Argentina de História das Relações Internacionais (AAHRI), presidida por Mario Rapoport[33].

Segundo o comitê organizador da AAHRI, em documento produzido por ocasião de seu segundo encontro, em 1994, o novo foro acadêmico era fruto de um desejo compartilhado de se desenvolver uma aproximação interdisciplinar daqueles que "*cultivan el estudio del pasado y del presente de las relaciones internacionales desde sus distintas perspectivas*"[34]. Naquele encontro, os temas dos trabalhos apresentados revelaram um amplo leque temporal e espacial do mundo latino-americano, como os conflitos bélicos regionais e o sistema de arbitragem utilizado na superação daquelas disputas, as imagens criadas na imprensa e nos documentos diplomáticos, o modernizador e o identitário como geradores de novas correntes de pensamento nos diferentes países americanos, etc.

Quanto às questões teóricas levantadas, as relações exteriores da Argentina foram abordadas a partir de uma visão que entrelaçaria a teoria da tomada de decisões com as relações interculturais, a questão em torno da historicidade da teoria e os paradigmas das relações internacionais e política exterior, aproximações aos conceitos de nação e de espaço regional no processo de formação dos Estados nacionais da região. As preocupações reveladas no segundo encontro da AAHRI estiveram presentes também nos encontros seguintes, incluindo o último, realizado em outubro de 2001, em Santiago (Chile), que contou com a participação de argentinos, brasileiros e chilenos, em sua maioria.

Neste ano de 2003, o encontro que será realizado em Buenos Aires no mês de outubro, tem como tema a "América Latina frente al poder global: crisis y desafios (del siglo XIX a nuestros dias)". Nos blocos temáticos previstos para o encontro estão contempladas questões como a crise econômica da América Latina e sua inserção internacional; nações, regiões e contexto internacional; as relações entre a América Latina e os Estados Unidos; teoria e prática das relações internacionais. A abrangência dos blocos temáticos não se esgota nos pontos citados, mas confirma uma tendência muito forte à inclusão de temas e perspectivas variadas, cujo "centro de gravidade" seria o "método histórico".

Dentre os destaques do último encontro ocorrido em Santiago, assinala-se a presença do brasileiro Amado Luiz Cervo, o chileno Joaquín Fermandois, a mexicana María Cristina Rosas e os argentinos Mario Rapoport, Edmundo Heredia e Raúl Bernal-Meza. A presença majoritária de historiadores argentinos nos trabalhos do encontro decorre da iniciativa

pioneira de congregar os pesquisadores latino-americanos da área de História das Relações Internacionais. Ademais, contam com a liderança de Mario Rapoport, principal referência argentina na área da História das Relações Internacionais.

Mário Rapoport é autor de várias obras de indiscutível valor, como *Estados Unidos y el peronismo – La política norteamericana en la Argentina: 1949-1955*, em parceria com Claudio Spiguel; *El laberinto argentino*: *política internacional en un mundo conflictivo*; e a monumental *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*[35], que contou com a colaboração de Eduardo Madrid, Andrés Musacchio e Ricardo Vicente. Ligado à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires (UBA) – assim como seus colaboradores –, Rapoport propõem-se a construir uma visão histórico-econômica da Argentina, sem se descuidar de elementos sociais, políticos e mesmo culturais.

Nesse sentido, em sua *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000),* procura rever os numerosos mitos que povoam a história argentina, como a idéia de que o país esteve, nas primeiras décadas do século XX, entre os mais avançados do mundo pelo nível de vida de seus habitantes; ou que foi o "celeiro do mundo"; ou que a decadência argentina começou nos anos 1940 com o processo de industrialização e as política econômicas intervencionistas; ou os que surgem com a crença de que as alternativas econômicas se reduzem a tomar decisões sobre um punhado de antinomias que não podem ser evitadas; ou, no nível político, a idéia de que os anos 1930 interromperam 50 anos de governos constitucionais, dando início a um ciclo de instabilidade; ou o que afirma que um erro fundamental dos governos argentinos foi a crescente tendência à autonomização do país com relação ao mundo e, sobretudo, nos seus níveis de confrontação com a grandes potências hegemônicas[36].

Para Rapoport, não parece razoável atribuir-se muito dos fracassos verificados nos últimos sessenta anos a um processo de industrialização e de participação do Estado na economia que foi, entretanto, a base do desenvolvimento econômico de outros países. A resposta deve ser procurada em uma combinação de circunstâncias políticas e econômicas que desembocaram no caos e desintegração dos anos 1970[37]. A resposta de Rapoport aos que criticaram o processo de industrialização e participação do Estado na economia argentina tem endereço certo: a "comunidade epistêmica" que se formou no país durante os governos de Carlos Saúl Menem.

Precedida pelo revisionismo histórico promovido por Carlos Escudé[38], para quem um país periférico deve eliminar suas confrontações políticas com o exterior e conformar seus objetivos externos com os da potência hegemônica, a "comunidade epistêmica" argentina – para usar uma expressão de Amado Luiz Cervo – identificou, de acordo com Felipe A. M. de la Balze, cinco diretrizes que deveriam promover a reincorporação da Argentina no Primeiro Mundo:

1. Reinserir a economia argentina na econonomia mundial;
2. Estabelecer relação especial com os Estados Unidos;

3. Aprofundar a integração econômica e a cooperação política com o Brasil;
4. Criar uma zona de paz no Cone Sul da América;
5. Desenvolver uma política de prestígio internacional[39].

A nova política externa argentina correspondeu, segundo Cervo, a uma acepção fundamentalista da interdependência global, cujos benefícios eram vistos como um verdadeiro poder mágico capaz de promover o crescimento econômico e a elevação do nível de vida da população[40]. O ponto alto do fundamentalismo argentino foi a obras coletiva sobre a política exterior do país, intitulada *Política exterior argentina (1989-1999): historia de un êxito*, organizada por Andrés Cisneros, que deprecia a política exterior desenvolvida até o período tratado, por ter impedido que a Argentina fosse devolvida à sua "posição normal"[41].

A crítica de Rapoport à política externa dos anos 1990 e à "comunidade epistêmica" esvazia a idéia de que o *"acoplamiento"* à política norte-americana seria uma novidade. O que teria ocorrido seria uma volta ao passado, quando alguns pensavam que a Argentina era uma *"colonia informal"* do Império Britânico. Em sua perspectiva, o pensamento único que se desenvolveu na região naquela década transformou em mitos algumas das proposições do fundamentalismo neoliberal: a) o processo de globalização provocava o debilitamento ou o possível desaparecimento do estado; b) a queda do Muro de Berlim e o fim da URSS teriam inaugurado uma nova ordem mundial; c) a globalização viria acompanhada de um processo de expansão e fortalecimento de sistemas democráticos de governo; d) o fim do "socialismo real" teria implicado o ocaso de um imaginário social, pondo a descoberto a ausência de um modelo alternativo ao sistema, privilegiando certos valores: o individualismo, a privatização de interesses e metas pessoais, o predomínio da competição sobre os princípios da solidariedade e da cooperação[42].

O fascinante, para Rapoport, é que a história constitui um caminho de mão dupla, pois nos remete ao passado para entender os sinais do presente, mas também nos dá os instrumentos para encontrar no presente as marcas indeléveis do passado[43]. Em sua visão, a história econômica e social é útil para se entender em que medida os problemas atuais de um país tem raízes históricas profundas; para desentranhar a importância dos fenômenos econômicos e sociais na história de países como a Argentina, sua interrelação e sua estreita vinculação com a evolução política do país; para reconsiderar uma série de mitos predominantes na opinião pública argentina acerca da evolução da economia e da sociedade do país, o que produz percepções erradas do passado e do presente. E cita Hélio Jaguaribe ao sustentar que um dos requisitos para o desenvolvimento de um país é a formação de uma "massa crítica" razoável na população e elites funcionais que conduzam adequadamente o país, sendo que a Argentina teria falhado no segundo termo dessa equação[44].

O marco teórico no qual se move Mario Rapoport é o da economia e das relações internacionais compreendidas como sistema mundial. Um sistema que desenvolveu-se ao longo dos últimos quinhentos anos e que torna o passado parte indissociável do presente.

Raúl Bernal-Meza, que tem acompanhado Rapoport em diversas atividades intelectuais nos últimos anos, assinala que o método sistêmico permite uma compreensão mais adequada da trajetória dos países latino-americanos a partir de suas independências. Trata-se do marco das estruturas e processos de um sistema mundial, que caracterizou-se historicamente pelo desenvolvimento de uma divisão do trabalho entre a zona central e sua periferia, pelo surgimento e queda de potências hegemônicas, por sucessivos períodos de crescimento e de crises da economia mundial[45].

A riqueza das reflexões de Bernal-Meza está no diálogo que estabelece com os enfoques teórico-metodológicos produzidos no âmbito do RIAL – para retornar ao início deste texto – e no levantamento de seus limites. Sua preocupação é retomar os estudos comparados dos países latino-americanos – e neste ponto Bernal-Meza afasta-se de Rapoport – cujo ponto de partida são os trabalhos de Juan Carlos Puig, particularmente *América Latina*: políticas exteriores comparadas[46]. Segundo Puig, o método comparativo padecia de um problema essencial que era a existência de "subsistemas de Estados" que se diferenciavam a tal ponto que era necessário abordar a análise a partir de uma perspectiva mais ampla e complexa[47].

Os problemas detectados por Puig permaneceram até hoje, a despeito dos avanços verificados na disciplina. Atualmente, o meio acadêmico latino-americano apresentaria, de forma simplificada, dois tipos de produção: a dos especialistas que trabalham com a perspectiva sistêmica e os autores que destacam a importância de se desenvolver estudos parciais e limitados de variáveis "brandas" de política exterior, como os sistemas de crença dos líderes e os enfoques de "política burocrática" e de "tomada de decisões". A questão dos enfoques reducionista e sistêmico ocupa lugar central na produção latino-americana das relações internacionais. Para Bernal-Meza, o caminho da superação dessa dicotomia – reducionismo-sistema mundial – passa necessariamente pela aceitação de diferenças de essência das relações internacionais dos países, nas quais a política exterior cumpre a função de expressar a ação política governamental internacional dos Estados. Mas se, por um lado, há uma diferença de essência na inserção internacional dos países latino-americanos, por outro, é necessário reconhecer a existência de um sistema mundial que condiciona boa parte das políticas exteriores regionais. É nesse sentido que *"es posible aplicar el método comparativo porque el enfoque sistémico nos permite identificar dos actores análogos, en el contexto de un sistema mundial"*[48].

Em texto mais recente, Bernal-Meza acrescenta outro elemento na reflexão teórica das relações internacionais da América Latina: a "análise paradigmática" desenvolvida por Amado Luiz Cervo tanto em seus trabalhos sobre a política externa brasileira quanto nos estudos das relações internacionais da América Latina[49]. Tal perspectiva teria como correlato na produção acadêmica argentina os estudos de Puig, em torno dos paradigmas da "terceira posição", construído à época dos dois primeiros governos Perón, e sua atualização – ou *aggiornamento* – o paradigma da "autonomia heterodoxa". Nesse mesmo sentido deveriam

ser abordados os "modelos" agroexportador, o substitutivo de importações ou desenvolvimentista e o neoliberal[50].

Os estudos de Bernal-Meza indicam dois níveis de aproximação nos estudos das relações exteriores da América Latina: a confluência para um arcabouço sistêmico nos estudos regionais e o desenvolvimento de uma perspectiva própria regional, traduzida, dentre outras iniciativas, no método da "análise paradigmática". Porém, uma advertência se faz necessária: a íntima relação que, em algumas comunidades acadêmicas, se estabelece entre a reflexão intelectual e a formulação das políticas exteriores por parte dos homens de Estado que, não raras vezes, freqüentam os dois ambientes. É nesse ponto que o ideológico pode ofuscar a pretensa cientificidade do conhecimento.

4. Considerações finais

Existe um pensamento latino-americano de relações internacionais? A resposta afirmativa à questão, já estabelecida na primeira parte deste estudo preliminar do tema, resulta basicamente de três fatores: 1º) o *locus* de produção do conhecimento na área que, por si só, impõe determinada ordem de questões, iniludíveis do ponto de vista da produção do conhecimento científico; 2º) a apropriação criativa da produção norte-americana e européia que, em alguns autores, se faz de forma consciente e eficaz; 3º) as diferenças de essência verificadas na inserção internacional dos países latino-americanos, que devem ser reconhecidas, a despeito da trajetória história da América Latina apresentar vários elementos comuns.

O primeiro aspecto se torna evidente quando analisada a produção de um país como o México, cuja situação geográfica não permite o distanciamento político ou teórico em relação aos Estados Unidos. Também no caso do Cone Sul, a trajetória que permite o vislumbre de uma "história do Cone Sul" é a mesma que fez da região a única a desenvolver estudos sistemáticos na matriz geopolítica, estudos intrinsecamente relacionados ao processo de radicalização política e de "cooperação política", esta última desenvolvida tanto no âmbito das guerrilhas quanto no dos aparelhos repressivos.

O segundo passa pelo reconhecimento da existência de uma tradição nas ciências sociais latino-americanas, tributárias do pensamento europeu e norte-americano, que, em alguns casos, refletiram e refletem uma situação de subordinação consciente e deliberada, ao se identificar o científico com a reprodução acrítica da produção norte-americana ou européia. Entretanto, três décadas de esforços no sentido de se desenvolver "contribuições teóricas genuínas" renderam seus frutos tanto nos estudos mais ligados a politologia quanto nos de caráter predominantemente histórico.

Em termos de resultados, pode-se assinalar a necessária base empírica na abordagem dos temas internacionais, tanto na perspectiva da "teoria empírica" quanto na obsessão dos historiadores pelas fontes primárias; o reconhecimento da complexidade das relações internacionais, o que afasta a tentação do flerte com os modismos da produção intelectual

norte-americana ou com a vulgata marxista; a perspectiva das relações centro-periferia, que sua atualização promovida por Fernando Henrique Cardoso se traduz no conceito de "globalização assimétrica"; a ênfase no tema do desenvolvimento, recorrente em obras das mais diversas inspirações e que ganha força epistemológica em trabalhos como os de Mario Rapoport; e o desenvolvimento do "método paradigmático", que, em sua dimensão metódico-teórica tem servido de instrumento eficaz na análise das relações internacionais latino-americanas, o que se verifica nos últimos textos de Amado Luiz Cervo.

Quanto à confluência dos estudos politológicos e históricos e sua relação com uma visão sistêmica das relações internacionais, os atuais esforços têm permitido afirmar que não se trata apenas de um horizonte distante, mas de uma realidade que já se delineia diante do olhar dos internacionalistas. Diferenças e continuidades na inserção dos países latino-americanos no sistema internacional, em uma perspectiva simultaneamente histórica e teórica, têm ocupado o centro da produção mais recente da área. Porém, tal temática ultrapassa os limites de um estudo preliminar e deverá ser desenvolvido em um prazo algo dilatado.

Notas

1 Almeida Paulo Roberto de. **O estudo das relações internacionais do Brasil**. São Paulo: Unimarco Editora, 1999, p. 115-116.

2 Russel Roberto (org.). **Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992.

3 A origem do estudo das relações internacionais, como disciplina acadêmica, é localizada no período do entre-guerras, palco do debate entre as tendências idealista e realista, analisado pelo historiador Edward H. Carr no clássico **Vinte anos de crise (1929-1939).**

4 Russell, *op. cit*, pp. 7-12.

5 Id, p. 7.

6 Id, p. 8.

7 Borja, Arturo T. "Enfoques para la política exterior de México" *in* Russell (1992), p. 90.

8 Id, p. 91.

9 Trevisán, Miriam Colacrai de. "Bibliografia de política exterior argentina" *in* Russell (1992), p. 20.

10 Id, p. 22.

11 Milza, Pierre, "Política interna e política externa" *in* Rémond, René (org.). **Por uma história política**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

12 Rapoport, Mario (e colaboradores). **Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)**. Buenos Aires: Macchi, 2000.

13 Id, p. 1047.

14 Cervo, Amado Luiz, "History of International Relations (diplomatic History)" *in* International Encyclopedia of the Social & Behavioral Science. Oxford: Elsevier, 2002.

15 Soares de Lima, Maria Regina. "El caso brasileño" *in* Russell (1992), p. 90.

16 Russel, *op.cit.*, p. 10.

[17] Mallon, Richard D. “La revolución tecnológica en la relaciones internacionales” *in* Montuschi, Luisa e Singer, Hans (orgs). **Los problemas del desarrollo en América Latina**: homenaje a Raúl Prebisch. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 22-23.

[18] Id.

[19] Saraiva, José Flávio Sombra. “Um percurso acadêmico modelar: Amado Luiz Cervo e a afirmação da historiografia das relações internacionais no Brasil” in Martins, Estevão Chaves de Rezende (org.) **Visões do Brasil e da América Latina**: Estudos em homenagem a Amado Luiz Cervo. Brasília: IBRI, 2003.

[20] Van Klaraven, Alberto. “El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas”, *in* Muñoz, Heraldo e Tulchin, Joseph (Comps.). **Entre la autonomía y la subordinación**: política exterior de los países latinoameridanos. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984, p. 29. É nesse sentido que Roberto Russell prefere, em algumas passagens de sua obra já citada, utilizar a expressão “escola” da dependência e não “teoria”.

[21] Arenal, Celestino del. **Introducción a las relaciones internacionales**. Madrid: Tecnos, 1994, 3ª ed.

[22] Durán, Roberto S. “Notas para la elaboración de un marco teórico de la política exterior chilena” *in* Russell, op. cit.

[23] Russell, Roberto (org.). **Política exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

[24] Soares de Lima, Maria Regina. “El caso brasileño” *in* Russell (1992).

[25] Russell (1992), p. 16.

[26] Id.

[27] Saraiva, José Flávio Sombra. “História das Relações Internacionais: o objeto de estudo e a evolução do conhecimento” in Saraiva, José Flávio Sombra (org.). **Dois séculos de história**: entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética (1815-1947), vol. 1. Brasília: IBRI, 2001, p. 50.

[28] Paz, Alberto Conil e Ferrari, Gustavo. **Política Exterior Argentina (1930-1962)**. Buenos Aires: Circulo Militar, 1971.

[29] Etchepareborda, Roberto. **Historia de las relaciones internacionales argentinas**. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1978.

[30] Lanús, Juan Archibaldo. **De Chapultepec al Beagle**: política exterior argentina: 1945-1980. Buenos Aires: Emecé, 1984.

[31] Paradiso, José. **Debates y trayectoria de la política exterior argentina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993, p. 7.

[32] Lanús, *op.cit.*, p. 14.

[33] Saraiva (2001), *op.cit.*, p. 51.

[34] **IIª Jornadas de historia de las relaciones internacionales latinoamericanas**: teorias y temas. Rosário: Editorial Tecnigrafica, 1996.

[35] A referência completa dessas obras são as seguintes: Rapoport, Mario e Spiguel, Claudio. **Estados Unidos y el peronismo – La política norteamericana en la Argentina**: 1949-1955. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994. Rapoport, Mario. **El laberinto argentino**: política internacional en un mundo conflictivo. Buenos Aires: Eudeba, 1997. Rapoport, Mario e colaboradores. **Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)**. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000.

[36] Rapoport (2000), p. XVII.

[37] Id., p. XVIII.

38 Escudé, Carlos. **Realismo periférico**: fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Planeta, 1992.

39 Cervo, Amado Luiz, "A política exterior da Argentina: 1945-2000" in Guimarães, Samuel Pinheiro (org.). **Argentina: visões brasileiras**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2000.

40 Id, p. 44.

41 Cisneros, Andrés (comp.) **Política exterior argentina (1989-1999): história de un éxito**. Buenos Aires:Grupo Editor Latinoamericano, 1998.

42 Rapoport, Mario. **Tiempos de crisis, vientos de cambio**: Argentina y el poder global. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2002, pp. 80-96.

43 Rapoport (2000), p. XIX.

44 Rapoport (2002), pp. 341-342.

45 Bernal-Meza, Raúl. **Sistema mundial y mercosur**: globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2000, p. 364.

46 Puig, Juan Carlos (org.). **América Latina**: políticas exteriores comparadas. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

47 Bernal-Meza, Raúl, *op. cit*., p. 362.

48 Id, p. 370.

49 Bueno, Clodoaldo e Cervo, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, 2ª ed. Cervo, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. Brasília: FUNAG/IBRI, 2001.

50 Bernal-Meza, Raúl, "Venturas y desventuras de la Argentina: los câmbios de paradigma de política exterior y su relación con los modelos de inserción" in Martins, Estevão de Rezende (org.). **Relações internacionais**: visões do Brasil e da América Latina. Brasília: IBRI, 2003.

DOUTRINARISMO E REALISMO NA PERCEPÇÃO DO INTERESSE NACIONAL: POLÍTICA MACRO-ECONÔMICA, SEGURANÇA E ALCA NA RELAÇÃO BRASIL – EUA

Eduardo Viola*
Carlos Pio**

Resumo

Os autores buscam demonstrar que a construção de quasi-consensos sobre o interesse nacional na área econômica ocorrem muito mais por doutrinas e ideologias políticas do que pela análise da realidade.

Abstract

The authors considers the almost consensual conceptualization of national interests as based directly on ideologies and political doctrines instead of the reality analysis.

I. Introdução

O propósito deste ensaio é discutir alguns fatores que afetam a produção da opinião pública, no Brasil contemporâneo, em questões econômicas e de segurança internacional. Sua motivação deriva de nossa percepção de que, freqüentemente, formam-se (quase) consensos nacionais muito mais inspirados em doutrinas e dogmas do que na análise realista das principais dinâmicas sócio-econômicas presentes no mundo e mesmo no País. Ocorre que, de acordo com nossa opinião, tais doutrinas não se mostram capazes de dar conta da complexidade dos processos ora em curso, dentro e fora do País. Por conta disso, criam-se percepções inadequadas e mesmo errôneas sobre processos fundamentais em curso no mundo, as quais, freqüentemente, colocam o interesse nacional em aparente conflito com os interesses dos principais *players* do mundo ocidental.

Para realizar nossos propósitos, focalizaremos três áreas em que essa dissonância tem se mostrado particularmente relevante para o avanço dos interesses nacionais brasileiros. Primeiro, a crítica generalizada das reformas orientadas para a construção de uma economia de mercado desenvolvida, que tiveram seu ápice no quadro eleitoral de 2002, quando os quatro candidatos faziam um diagnóstico crítico do avanço dos fundamentos macroeconômicos e estruturais do liberalismo e prometiam um estado mais intervencionista. Segundo, a negação da nova realidade da segurança internacional depois do 11 de setembro de 2001, manifestada na minimização dos problemas da proliferação de armas de destruição em massa e do terrorismo global, ao pressuposto de uma contradição entre os interesses brasileiros e os

* Professor Titular de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).
** Professor adjunto do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

dos Estados Unidos e adesão a tentativas de aliança anti- norte-americana. Terceiro, a percepção predominantemente negativa ou relutante com relação à formação da Área de Livre Comercio das Américas e a afirmação de visão de integração econômica que privilegia a interdependência com países de igual ou menor desenvolvimento relativo quando a experiência mundial recente mostra que os maiores benefícios derivam de processos de integração com economias mais desenvolvidas.

De outro lado, importa-nos assinalar a existência de elementos que diminuem os efeitos potencialmente destrutivos dessa dissonância. Um senso pragmático enraizado na sociedade brasileira leva-a a corrigir parcialmente essas percepções distorcidas sempre que os efeitos negativos potenciais tornam-se iminentes. Entretanto, nossa percepção é que tal processo de correção apenas raramente reflete-se no amadurecimento da capacidade analítica da sociedade a ponto de provocar o reconhecimento de que, mesmo se corrigida a tempo de evitar o colapso, essa dissonância terá provocado impactos muito negativos, especialmente em nossa credibilidade internacional.

Algumas definições conceituais são inicialmente necessárias. Por doutrinarismo entendemos a predisposição a perceber e analisar a realidade, assim como fazer opções concretas de ação, que levam em maior conta dogmas e vieses normativos que são precariamente confrontados com informações reais sobre como o mundo funciona e sobre quais são os impactos de seus principais processos para a definição dos interesses nacionais. Nas temáticas aqui discutidas, o doutrinarismo expressa-se na adesão prévia a modelos interpretativos das relações políticas e econômicas internacionais que desconsideram todas as transformações por que passou e vêm passando essas relações desde a queda do império soviético, em 1989, e o desenvolvimento de uma base tecnológica revolucionária no plano do capitalismo global. Por realismo (ou pragmatismo), entendemos justamente o contrário de doutrinarismo, ou seja, a predisposição a “olhar o mundo como ele se nos apresenta”, buscando analisar coerentemente os eventos concretos da realidade (opção pelo empirismo) e a atribuição de menor peso às idéias, conceitos e teorias pré-estabelecidos. Independentemente de preferências normativas, uma visão fundamentalmente realista do mundo contemporâneo requer o pleno reconhecimento da prevalência do capitalismo democrático sobre o socialismo totalitário desde 1989, e aponta para a difícil viabilidade de uma estratégia econômica antiliberal. Em termos filosóficos, o doutrinarismo fundamenta-se no pensamento de Hegel e Marx, e o realismo no pensamento de William James e Karl Popper.[1]

O interesse nacional em uma sociedade democrática expressa-se por meio da adoção de estratégias que visam maximizar a prosperidade para a maior parte da população, a posição relativa do país em termos de desenvolvimento econômico e a proteção da economia e da população contra ameaças externas. O interesse nacional estará materializado se os ideais de prosperidade e segurança forem alcançados, pouco importando a percepção de liderança em relação a outros países.

O texto que apresentamos tem fundamento essencialmente ensaístico, tendo em vista a dificuldade para realizar pesquisa empírica rigorosa sobre os temas aqui tratados. Nossa esperança é que eo mesmo sirva para clarear os termos em que se desenvolve o debate nacional sobre os assuntos escolhidos e, eventualmente, que sua abordagem estimule outros pesquisadores a enfrentar as dificuldades materiais envolvidas na sua consecução empírica.

II. A democracia e o mercado como fundamentos da política externa norte-americana

Não há como negar que a democracia política e a economia de mercado, enquanto mecanismos de libertação dos indivíduos e de maximização dos potenciais de uma sociedade qualquer, tornaram-se preponderantes no mundo anglo-saxônico antes do que em qualquer outra parte do mundo. Desde sua entrada na Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos se constituíram na principal força promotora da expansão desses valores, sendo, primeiramente, a força decisiva na destruição militar dos fascismos europeu e japonês e promovendo, em seguida, a reconstrução dos países da Europa Ocidental e do Japão na forma de capitalismo democrático. É evidente que esta reconstrução não tratou de reproduzir valores econômicos e políticos liberais radicais, na forma do que hoje se convencionou chamar de "neoliberalismo", ou seja, estado mínimo e mercado regulado com o propósito de maximizar a liberdade econômica e a concorrência interna e externa. Naquele momento, os Estados Unidos estavam, eles próprios, penetrados por uma visão mais coletivista do capitalismo – a Revolução Keynesiana e suas derivações micro-econômicas – e mesmo da democracia, com ênfase crescente no estabelecimento de instrumentos de consulta neocorporativista.[2]

É correto afirmar que o ímpeto norte-americano de construir um mundo capitalista e democrático esteve limitado às regiões que os Estados Unidos consideravam estratégicas do ponto de vista geopolítico. Nesse sentido, a política em relação a países que faziam parte de sua área de influência direta e segura, especialmente a América Latina, obedeceu lógica mais imediatista, inclusive favorecendo a constituição e a manutenção de regimes claramente autoritários e de modelo econômico não-liberal. A promoção da democracia no plano mundial voltou a ser forte na definição da política externa norte-americana nas administrações de Jimmy Carter (1977-81) e de Ronald Reagan (1981-89). No primeiro caso, a democracia era defendida no âmbito de uma nova visão quanto às alianças estratégicas dos EUA – fim da aliança com regimes autoritários anticomunistas e a promoção de movimentos de defesa dos direitos humanos no mundo comunista, dos quais a luta do Solidariedade polonês é o caso mais exemplar.

Com Reagan, a defesa da democracia tomou a forma da revitalização da economia de mercado no Ocidente, a começar pelos EUA e Grã-Bretanha – luta contra os excessos estatistas e coletivistas do pós-guerra – e confronto militar com a União Soviética. Estes movimentos da administração Reagan são fundamentais para explicar tanto a derrocada

política e econômica dos países que integravam o bloco soviético (1985-89) quanto a emergência do processo de reforma estrutural do modelo de economia planificada na China. Nas administrações Carter e Reagan, apesar da ênfase na adoção da democracia, esta não se aplicava a todos os países e regiões.A queda do bloco soviético, no final da década de 1980, legitimou a ênfase que vinha sendo dada pelos governos de Reagan e de Thatcher à necessidade de reformar estruturalmente o capitalismo ocidental. A reforma "neoliberal" iniciada na Inglaterra e nos Estados Unidos na primeira metade dos anos 1980 propunha-se a reduzir o papel do Estado na economia e a aumentar a interdependência econômica no plano internacional.[3]

A expansão do modelo neoliberal tanto aos países do centro do sistema – França, Espanha, Itália – quanto aos da periferia – América Latina – sofreu a interferência de pelo menos três fatores importantes. Primeiro, tratava-se de modelo em construção, ou seja, não havia clareza quanto ao *timing* e à seqüência das medidas que objetivavam revitalizar o sistema, mas que tinha efeitos negativos de curto prazo e que derivavam da baixa competitividade das empresas que antes atuavam em sistemas autárquicos e pouco concorrenciais e de legislações trabalhistas paternalistas que desestimulavam a capacitação constante. Segundo, a falta de um passado nitidamente liberal criava um déficit institucional que posteriormente mostrou-se fundamental para o sucesso das reformas, especialmente no que diz respeito às capacidades do Estado para gerenciar a transferência de ativos para o setor privado, a abertura do mercado às importações e a criação de políticas (sociais, de estímulo à modernização e de incentivo à inovação) que atendessem às necessidades dos grupos prejudicados no curto prazo. Por fim, as resistências políticas surgidas nesses países e que provinham fundamentalmente de dois pólos: de um lado, os grupos ameaçados pelas mudanças propostas (empresários e trabalhadores nos setores menos eficientes, funcionários públicos, e outros beneficiários das políticas do estado intervencionista); de outro, ideologias coletivistas, fortemente enraizadas nessas sociedades e que privilegiam a igualdade em detrimento da prosperidade.

Parece-nos que o resultado dessas transformações da ordem política e economia internacional pode ser expresso na unipolaridade estrutural do mundo contemporâneo constituída em tornos dos valores e instituições simbolizados pelo capitalismo democrático anglo-saxão, e especialmente norte-americano. A unipolaridade do mundo real fundamenta-se na concentração, nos Estados Unidos, de aproximadamente 30% do PIB, 45% dos gastos militares, 60% das patentes mundiais e a maior atratividade sobre migrantes empreendedores de todo o mundo [4]. Isso nos obriga a pensar em que medida as instituições e algumas dinâmicas do mundo contemporâneo mostram-se adequadas.

A hegemonia norte-americana não se expressa no formato institucional da ONU, cujo Conselho de Segurança assegura direito igual de veto a cinco potências, refletindo, assim, muito mais a distribuição de poder resultante da Segunda Guerra Mundial do que aquela que caracteriza o mundo pós-1989.

São frágeis os movimentos que têm como propósito contrabalançar a unipolaridade norte-americana, na medida em que as diversas potências secundárias – os demais membros do Conselho de Segurança (Reino Unido, França, Rússia e China) e do G-7 (Alemanha, Japão, Itália e Canadá) – que precisariam se unir para equilibrar o poder norte-americano têm menos interesses emcomum entre si do que com os EUA, exceto, apenas potencialmente, no caso da relação entre Rússia e China.

A economia de mercado, em moldes muito semelhantes àqueles defendidos por Reagan e Thatcher, mostra-se fundamental para o sucesso econômico, como atesta a forte correlação entre a realização de taxas altas e sustentáveis de crescimento econômico e a adoção prévia de reformas pró-mercado nos últimos vinte anos;

- emergência de novas ameaças à segurança internacional derivadas da proliferação de armas de destruição em massa, especialmente em regimes que fundamentam sua legitimidade e seu fracasso econômico em sua capacidade de desafiar os Estados Unidos e do crescimento e da globalização de redes terroristas originadas no radicalismo islâmico xiita e sunita;
- o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001 mudou definitivamente a percepção das elites norte-americanas sobre o mundo e sobre o papel e os interesses nacionais dos Estados Unidos, levando à prevalência de uma visão de política externa assentada na lógica do confronto em relação ao totalitarismo islâmico e aos regimes proliferadores. Continuam existindo duas mentalidades a respeito de como lidar com a radicalização dos inimigos da democracia – uma negociadora e outra de confronto. Neste sentido, a posição de George W. Bush e Tony Blair, no início do século XXI, é herdeira das posições de Reagan e Thatcher no início da década de 1980 e de W. Churchil e F. D. Roosevelt em fins da década de 1930.

III. Como o Brasil concebe essas dinâmicas e se coloca diante (ou a partir) delas?

Antes de discutir mais diretamente a formação da opinião pública brasileira em questões econômicas e de segurança internacional, interessa-nos indicar, sucintamente, como o público brasileiro concebe as dinâmicas discutidas até aqui e quais os mecanismos transmissores dessas visões. Como os valores econômicos e políticos liberais adentraram o debate brasileiro? Como o debate público percebe a relação entre os indivíduos e a ordem social, em suas dimensões política e econômica? Como se percebe a cooperação e o conflito na ordem internacional? Qual a visão predominante no debate público sobre o papel (ou os papéis) desempenhados pelos EUA no mundo pós-guerra e por quê? Quais as conseqüências desses fatores para a formação de uma estratégia de ação do País nas arenas de poder mundial, em questões econômicas e relativas à segurança?

Em termos do debate econômico proposto neste artigo – a centralidade das instituições que dão suporte ao funcionamento da economia de mercado –, vemos o debate público muito contaminado por uma lógica coletivista que concebe a criação de riqueza não como o resultado de ações individuais auto-interessadas, típica do liberalismo, mas sim como derivada da ação do Estado. Este é visto como um ente coletivo capaz de agir de forma benevolente em nome dos interesses de longo prazo de toda a coletividade – a nação – , o que requer uma interpretação dos próprios agentes públicos como elementos altruístas – políticos, técnicos, fiscais, etc. É freqüente a referência à "vontade política" como variável necessária e suficiente para a consecução de ações e obtenção de resultados, desconsiderando as restrições políticas e econômicas existentes na própria dinâmica social.

No terreno propriamente econômico, esta percepção voluntarista expressa uma visão católica (de fundamento moral-ético) sobre o papel da acumulação de capital, da concessão de crédito e das atividades de investimento, típicas de uma economia de mercado e essenciais ao seu efetivo funcionamento. A opinião pública se caracteriza, portanto, pela baixa capacidade de compreender o papel do risco como elemento inerente ao investimento capitalista, por um lado, e o papel do setor financeiro e de suas inter-relações com as empresas ("produtivas"). A lógica coletivista – "o Estado produz a riqueza e a distribui pela sociedade" – se transforma num processo legislativo de "concessão/garantia de direitos ideais". Isso implica uma percepção equivocada da realidade posto que, de um lado, minimiza a escassez dos recursos públicos e, de outro, desconsidera que tais recursos são resultado da taxação dos cidadãos, limitando, por assim dizer, a sua capacidade de agir responsável e autonomamente em prol de seus desejos e necessidades. A dificuldade em aceitar a finitude dos recursos públicos como um dado da realidade também se expressa na defesa cega de políticas de desenvolvimento que quase sempre desconsideram seus custos para a sociedade, algo que os economistas chamam de "custos de oportunidade". A aceitação generalizada de uma opção por políticas industriais – dinheiro escasso sendo destinado aos grupos mais ricos da sociedade – parece-nos o melhor exemplo de tal tipo de distorção.

A noção liberal de que o papel essencial do Estado é criar e garantir regras simples, universais e impessoais, que expressem os costumes vigentes, é estranha ao universo brasileiro. Aqui, o processo legislativo busca garantir ideais distantes da sociedade – nos orgulhamos em "ter os melhores códigos do mundo" –, criando um universo ficcional que acaba por ser aplicável de maneira limitada, parcial e relativa. Isto reforça a disposição dos cidadãos de avaliar a funcionalidade ou mesmo o caráter justo/justificável de uma dada legislação, operando de maneira "cínica" em relação às regras. A transgressão da norma, ou, de forma mais geral, da ordem, é aceitável e, em alguns contextos, justificável, particularmente quando realizada pelos que são vistos como "mais fracos". Em termos de uma sociedade capitalista moderna, esses elementos são especialmente problemáticos porque elevam o risco e a incerteza dos investimentos na medida em que corroem a garantia de direitos de propriedade e a validade de contratos de longo prazo, e dificultam o processo de execução de dívidas.

A percepção desconfiada e crítica do capitalismo predominante no Brasil não favorece um ambiente favorável aos negócios privados como o mostram as tabelas abaixo nas quais Brasil ocupa posições pobres em comparação a outros países emergentes e a países desenvolvidos.

National savings rates
as % of GDP
0
10
20
30
40
50
Singapore
China
Russia
Hong Kong
Thailand
South Korea
Hungary
Czech Rep
Indonesia
Taiwan
Mexico
Turkey
India
Poland
Chile
Argentina
South Africa
Brazil
Colombia
1995
2001 (f'cast)
Source: Goldman Sachs

The opacity index*
January 2001
0
20
40
60
80
100
China
Russia
Indonesia
Turkey
South Korea
Czech Republic
Romania
Kenya
Ecuador
Thailand
Guatemala
India
Poland
Venezuela
Pakistan
Argentina
Brazil
Taiwan
Colombia
Japan
South Africa
Egypt
Lithuania
Peru
Greece
Israel
Uruguay
Hungary
Italy
Mexico
Hong Kong
Britain
Chile
United States
Singapore
Source: PricewaterhouseCoopers
*150=Complete opacity

Bright ideas
Economic Creativity Index
2
1
–
0
+
1
2
United States
Finland
Singapore
Israel
Britain
Hong Kong
Germany
Taiwan
Japan
Hungary
Malaysia
France
Poland
South Africa
South Korea
Turkey
Brazil
Chile
Egypt
Mexico
Philippines
Greece
India
Thailand
Czech Republic
Indonesia
Argentina
China
Peru
Russia
Venezuela
Colombia
Source: World Economic Forum

Human Development Index
Selected countries, rank by HDI, 2000
Rank by GDP per person*
Index: 0 0.2 0.4 0.6 0.8 1.0
1 Norway 3
2 Sweden 17
3 Canada 7
4 Belgium 9
5 Australia 12
6 United States 2
12 France 18
13 Britain 20
17 Germany 15
23 Hong Kong 14
33 Czech Rep 39
34 Argentina 44
54 Mexico 55
55 Cuba 90
59 Malaysia 52
60 Russia 58
69 Venezuela 79
71 Saudi Arabia 45
73 Brazil 60
77 Philippines 97
85 Turkey 67
96 China 96
111 Eq. Guinea 38
107 South Africa 51
124 India 123
126 Botswana 64
151 Tanzania 172
173 Sierra Leone 173
Source: UNDP
*At PPP exchange rates

A visão preponderante no Brasil a respeito da ordem internacional tende a superdimensionar os fatores promotores da cooperação sobre os do conflito. Como a guerra teve historicamente papel marginal na história do Brasil, a possibilidade de evitá-la é erroneamente projetada para a história da humanidade. O papel crucial que as guerras têm tido para a evolução humana é estranha à mentalidade brasileira. Particularmente a partir da transição democrática da década de 1980, consolida-se na mentalidade brasileira um conjunto de valores (resolução pacífica dos conflitos, incorporação dos contestadores à ordem, miscigenação, democracia racial, acomodação de interesses) que dificulta a percepção de dinâmicas essências da segurança internacional, especialmente após o 11 de setembro.

Confrontados com a dura realidade dos conflitos políticos e econômicos mundiais e regionais, os brasileiros acabam formando uma concepção das relações internacionais como encerrando jogos de soma-zero. Justificativas ao isolacionismo são abundantes no País: a liberalização do comércio internacional e a globalização nos desfavorecem; o regime de não-proliferação não é justo e promove maiores diferenças políticas entre os países, o que nos leva a tolerar a estratégia dos estados proliferadores; o terrorismo e o crime organizado são produtos da pobreza e esta é aprofundada pelo capitalismo e pela globalização; a percepção de que a Amazônia é uma espécie de "eldorado" do mundo ameaçado pela ambição econômica e geopolítica dos EUA. A defesa constante da doutrina da "autodeterminação dos povos" e o valor máximo atribuído à noção de soberania nacional, dela derivado, são antes mecanismos de "autodefesa preventiva". Por via deles nos eximimos da necessidade de "dar satisfação" sobre nossos problemas (direitos humanos, clientelismo político, pobreza, baixos investimentos em capital humano, isolacionismo econômico etc.).

Neste particular, parece-nos especialmente importante discutir a questão do narcotráfico e do crime organizado transnacional. A percepção vigente até há pouco era que se tratavam de problemas menores que seriam resolvidos apenas pela integração econômica e social, sob uma ótica coletivista. Essa visão, que tem se alterado mais recentemente em razão da dimensão que assumiram ambos problemas, acabava servindo de justificativa para tratar o narcotráfico e a guerrilha na Colômbia como questões de âmbito doméstico, de natureza social e política, e não como problemas regionais ou transnacionais. Daí a resistência ao Plano Colômbia – o apoio norte-americano às Forças Armadas e de segurança da Colômbia para enfrentar as organizações guerrilheiras e o narcotráfico – visto como contrário ao interesse nacional brasileiro porque seria um passo no caminho da dominação da Amazônia pelos norte-americanos.

Em termos mais concretos, o Brasil se vê em posição de liderança natural da América do Sul (contra os EUA?) sem, pelo menos até o início do governo Lula, se dispor a pagar os custos de exercício dessa liderança. Nos casos do narcotráfico e da guerrilha, a posição efetiva do líder regional seria de trazer para si o papel de comandar a restauração da ordem no país vizinho. Nas questões econômicas, a baixa propensão em arcar com os custos da liderança regional coloca o Brasil diante de uma realidade na qual cada país de nossa pretensa

"área de influência" (Uruguai, Argentina, Chile, Colômbia, Equador) tem, muitas vezes, maior interesse em estreitar seus vínculos com os Estados Unidos do que com o Brasil.

Durante todo o século XX, a elite brasileira de política externa considerou como componente crucial das relações do Brasil com as grandes potências o fato de elas atribuírem ao Brasil papel de potência regional na política mundial. Este reconhecimento, junto com a extração de vantagens no relacionamento bilateral, determina o grau de amizade do Brasil com essas potências. Nessa perspectiva, o governo Vargas se definiu a favor dos Aliados na Segunda Guerra, e, por isso, a elite brasileira sentiu-se profundamente decepcionada quando Roosevelt (constrangido pela preferência soviética) fez a opção pela inclusão da França e não do Brasil no Conselho de Segurança da ONU. A política externa independente dos Estados Unidos, levada a cabo por Juscelino Kubistchek (segunda parte do mandato), Jânio Quadros e João Goulart dispunha de aceitação quase consensual na elite brasileira, apesar das grandes diferenças que separavam esquerda e direita em relação às políticas internas.

O Golpe de 1964 liderado por Castelo Branco (que havia participado da Força Expedicionária Brasileira na Segunda Guerra Mundial) consagrou, por curto período, política favorável à forte interdependência com os Estados Unidos: reformas econômicas liberais e um regime semi-autoritário, que se pretendia transitório. Em 1967, a ascensão de Costa e Silva implicou a tomada do poder por grupo mais estatizante e autoritário que se consolida com o AI-5, em 1968. No período 1964-77, os Estados Unidos reconheceram a centralidade do Brasil como líder regional – administrações Johnson, Nixon e Ford –, o que atendeu às necessidades dos diversos atores que conformam a coalizão dominante do regime autoritário, sendo percebido como muito negativo pelas forças de oposição ao regime, particularmente pelas forças de esquerda. Com Carter o regime militar brasileiro não apenas perdeu sua relevância, mas é mesmo confrontado, iniciando-se um período, que se estende até hoje, no qual o Brasil não é mais reconhecido como potência regional pelos Estados Unidos. O questionamento do regime militar é percebido de maneira favorável pela esquerda, arrefecendo sua dinâmica naturalmente antiamericana surgida de suas preferências econômicas (socialismo) e como reação ao apoio dos EUA ao regime autoritário. Entretanto, as forças que davam sustentação ao autoritarismo vêem a mudança da orientação da política externa dos Estados Unidos como um sinal de traição. A partir da presidência Reagan, a esquerda retoma posição claramente antiamericana cujo foco passa a ser a resistência à adoção das políticas neoliberais.

Como os Estados Unidos nunca mais reconheceram o Brasil como parceiro privilegiado no sistema internacional (nesse sentido, o período 1964-77 pode ser descrito como a "idade de ouro") sempre haverá um componente antiamericano no espectro político brasileiro, mesmo entre as forças mais liberais. A única exceção foi o grupo de forças que deu sustentação ao governo Collor (1990-92), na medida em que ele próprio reconhecia que o atraso relativo do Brasil era tão profundo que tornava ilegítima qualquer pretensão de reconhecimento de que o País fosse uma potência efetiva. O quadro abaixo indica, de maneira esquemática, como se distribuíam as presidências considerando as variáveis interdependência/

independência em relação aos Estados Unidos, liberalismo/estatismo econômico e autoritarismo/democracia política.

Quadro 1:
Distribuição dos Presidentes em relação a três variáveis.

		Democrática	Autoritária
Interdependência	Estatista	Itamar	Médici, Costa e Silva
	Liberal	Collor, FHC	Castelo Branco
Independência	Estatista	JK, Jânio, Goulart, Sarney	Geisel, Figueiredo
	Liberal	–	–

Tendo em vista o que foi indicado acima, nossa conclusão a respeito de como as dinâmicas internacionais nos campos da política, economia e da segurança afetam a formação da opinião pública brasileira aponta para a prevalência de sentimento de insatisfação permanente com os Estados Unidos e, muitas vezes, uma obsessão anti norte-americana, que também pode ser encontrada em países como a França. Tal sentimento tem diversas origens. Entre as mais importantes destacam-se: a prevalência de ideário coletivista-estatista, que em si mesmo é, muitas vezes, autoritário; de visão muito distorcida do papel desempenhado pelos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra, que tende a vê-lo apenas como ator auto-interessado, explorador e que age exclusivamente de acordo com suas conveniências econômicas e políticas. Essas visões refletem, em grande medida, uma projeção das frustrações nacionais em relação ao (não)reconhecimento do pretenso lugar de destaque do Brasil no mundo contemporâneo e tem origem na influência exercida pela teoria da dependência em todo o continente.

Nas seções seguintes, focalizaremos três áreas em que essa dissonância tem se mostrado particularmente relevante para o avanço dos interesses nacionais brasileiros. Primeiro, a crítica generalizada das reformas orientadas para a construção de uma economia de mercado desenvolvida, que tiveram seu ápice no quadro eleitoral de 2002. Em seguida, analisaremos a negação da nova realidade da segurança internacional depois de 11 de setembro de 2001, manifestada em minimizar os problemas da proliferação de armas de destruição em massa e o terrorismo global, supor, de antemão, uma contradição entre os interesses brasileiros e os dos Estados Unidos e aderir a tentativas de aliança anti norte-americana. Por último, trataremos da percepção sobre a ALCA.

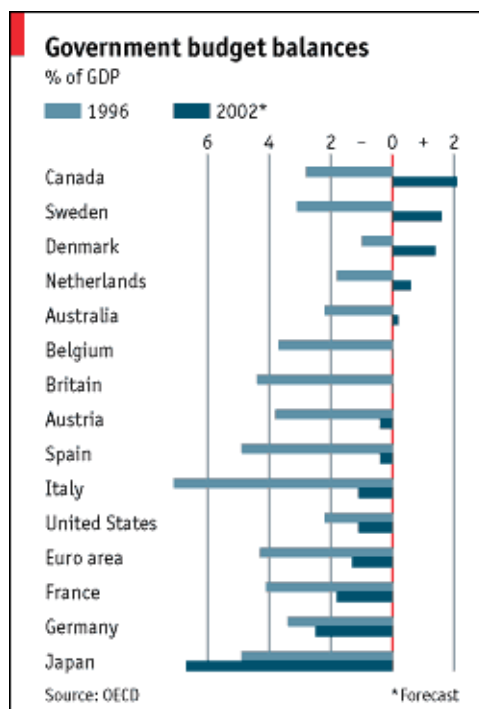
IV. Das eleições de 2002 aos primeiros meses de governo Lula: do fracasso do neoliberalismo ao reconhecimento de seus méritos/sua realidade e os altos custos envolvidos nessa mudança

Ao comparar algumas das mais importantes dinâmicas que marcaram o processo eleitoral brasileiro em 2002 com as que se seguem à posse do Presidente, podemos perceber

claramente que existe grave distorção entre as avaliações coletivas (delirantes) a respeito dos problemas e das soluções para a estratégia econômica vigente (de cunho relativamente liberal) e o realismo das políticas macroeconômicas seguidas pelo Governo que se inicia.

Para entender essa distorção, consideramos fundamental explicitar nossa compreensão acerca das condições para o crescimento econômico sustentável. Entendemos que esse é um processo que depende da combinação de quatro elementos capazes de dar início e sustentação a um círculo virtuoso de acumulação e investimento, quais sejam: inflação baixa e estável, equilíbrio fiscal intertemporal, equilíbrio intertemporal do Balanço de Pagamentos com abertura crescente da economia nacional e baixa carga tributária como proporção do PIB. Nos dezoito anos desde o restabelecimento da democracia no Brasil, passamos por um processo de amadurecimento lento em relação a cada um desses elementos, começando pelo reconhecimento de que a inflação era disfuncional. Tal reconhecimento permitiu que uma política macroeconômica com forte eixo de combate à inflação se tornasse eleitoralmente vitoriosa e fosse implementada com relativo sucesso (1994-98). As fortes resistências de grupos de esquerda, somadas à baixa capacidade de persuasão, de parte da equipe econômica, das próprias correntes políticas que integravam o Governo Cardoso levaram ao adiamento do enfrentamento dos graves desequilíbrios fiscais, causando pressões inflacionárias e restringindo as possibilidades de crescimento e pressionando o balanço de pagamentos (BdP).

A relação entre desequilíbrios fiscais estruturais e desequilíbrios de longo prazo no balanço de pagamento é ainda pouco compreendida pelos formadores de opinião pública no Brasil. No imaginário coletivo brasileiro, prevalece visão mercantilista que privilegia a realização de superávits do balanço de pagamentos (via megasuperávites comerciais), como indicador de "saúde" nas transações externas. Se implementada, tal estratégia implicaria renúncia deliberada à poupança externa, fator essencial ao desenvolvimento econômico brasileiro ao longo de todo o século 20. Parece-nos, ademais, que a estratégia de privilegiar a realização de superávits do BdP pretende negar o imperativo de assegurar equilíbrio fiscal estruturalmente sustentável. Nas condições atuais do Brasil, país altamente endividado interna e externamente, o equilíbrio intertemporal do BdP supõe, antes, a realização de superávits fiscais que coloquem a dívida pública em condições de solvência intertemporal. A despeito dos aumentos das metas de superávit primário adotados pelos Governos Cardoso e Lula, o estabelecimento dessas condições ainda nos parece distante, na medida em que o País ainda apresenta déficit público nominal gigantesco – quase 8% do PIB em 2002. O parâmetro adotado na União Européia para avaliar a sustentabilidade dos desequilíbrios fiscais nacionais – nível máximo de 3% do PIB – parece-nos ainda muito elevado para ser usado pelo Brasil tendo em vista o grande estoque da dívida. A baixa compreensão da opinião pública quanto ao nível extremamente elevado de desequilíbrio fiscal do estado brasileiro é reforçado pelo uso recorrente de indicador que distorce a percepção quanto às reais condições fiscais: a adoção generalizada do conceito de superávit primário sem associá-la à real condição de que, apesar deles, o País ainda apresenta um déficit nominal anual de proporções

gigantescas. A tabela abaixo permite comparar o déficit brasileiro com o de países da OCDE em 2002, apenas o do Japão (que se encontra em situação crítica) era comparável ao do Brasil.

Compreensão pragmática e moderna dos problemas do balanço de pagamentos supõe: (i) que seu equilíbrio intertemporal é mais fácil e seguramente atingido por meio de crescimento contínuo das exportações e das importações e não apenas das exportações; (ii) o déficit na conta de transações correntes não é necessariamente negativo, pois pode significar que está ocorrendo reforço da credibilidade externa da economia nacional, o qual estimularia a realização de investimentos externos no país; (iii) no longo prazo, a capacidade de determinação da taxa de câmbio pelo governo é próxima de zero, especialmente em sociedades de alto pluralismo econômico e político, como a brasileira.

A situação de desequilíbrio fiscal estrutural que acabamos de indicar precisa ser entendida à luz de um quadro que leve em conta que a carga tributária existente hoje no País é das mais altas do mundo, limitando fortemente a capacidade de solução desses desequilíbrios via elevação da receita. A carga fiscal elevada desestimula investimentos produtivos e reduz a eficiência (produtividade) da economia, minando sua capacidade de inserção dinâmica na economia global. A percepção desse fenômeno levou muitos países (desenvolvidos e emergentes) a adotar políticas e reformas econômicas visando reduzir a carga tributária (neoliberalismo), enquanto no mesmo período observou-se o aumento da participação dos impostos no PIB brasileiro, de 26 a 36% do PIB entre 1996 e 2002. Comparemos, por exemplo, com o que ocorre na relação taxação/PIB em outros países: 26% no Chile, 19% no México, 29% nos EUA e 34% no Reino Unido. Apesar de existir clareza na

opinião pública brasileira em relação ao nível internacionalmente elevado da relação divida pública/PIB, percebemos uma baixa compreensão dos efeitos negativos que a carga tributária tem sobre os níveis de dinamismo e de crescimento econômico.

A partir de 1998, os tais desequilíbrios levaram a uma crise financeira que, por sua vez, provocou mudança na orientação da estratégia macroeconômica do governo a fim de obter tratamento mais equilibrado das grandes questões. Ao longo do segundo mandato de Cardoso, consolidou-se, na opinião pública, tensão constante entre governo e oposição em relação aos três fundamentos daquela política econômica: regime de metas de inflação, câmbio flutuante e política de superávits primários. Nesse período, os regimes de metas de inflação e câmbio flutuante alcançaram grande aceitação pública, mesmo nos setores mais identificados com o pensamento de esquerda. Desde o início do segundo mandato de Cardoso até hoje se consolidou, no âmbito do Executivo, posição que enfatiza apenas a necessidade de se estabelecerem metas de superávit primário, as quais apenas mitigam o problema do déficit fiscal estrutural sem criar mecanismos eficazes para sua consistente redução. Assim, enquanto o governo mantém a defesa de uma estratégia que apenas atenua o problema fiscal enquanto a oposição permanece negando a existência do problema, permanece forte obstáculo à real compreensão do problema macroeconômico pela opinião pública. No entanto, enquanto não se aprovam reformas estruturais capazes de eliminar as fontes do desequilíbrio fiscal permanente, o combate à inflação via política monetária e fiscal restritivas – juros altos e compromissos de superávit primário alcançados por decisão administrativa – inibe o crescimento.

O reconhecimento pleno do problema fiscal choca com os hábitos fundamentais de favorecimento à ampliação do gasto público que é típico dos políticos em todo o mundo, particularmente nas economias onde prevalece forte ideário coletivista-estatista. Esse problema se agrava, no Brasil, pelo fato de haver ampla proporção da população abaixo dos níveis de pobreza, cuja percepção da política depende diretamente da ampliação do gasto público.

Um debate eleitoral realista, conduzido por uma opinião pública instruída, estaria naturalmente centrado nas formas de equacionamento definitivo dos desequilíbrios fiscais estruturais que solapam a possibilidade de sustentar taxas de crescimento capazes de absorver uma maior proporção dos recursos produtivos do país. No entanto, o que se viu em 2002 foi uma regressão do debate público a um plano voluntarista e normativo que partia da negação dos avanços conquistados anteriormente (e acima referidos) e se centrava em propostas de ação que implicariam necessariamente a ampliação dos gastos públicos. Assim, todos os candidatos competiam sobre qual entregaria mais empregos, mais casas populares e mais hospitais.

O favoritismo dos candidatos da oposição – que até então se colocavam como críticos da estratégia econômica seguida desde 1990 – e o clima de populismo eleitoral, dominado por promessas fiscalmente irresponsáveis por parte de todos os candidatos, levaram a uma reversão muito rápida das percepções sobre a solvência da dívida pública e o respeito aos

contratos então vigentes. A defasagem entre as propostas defendidas pelos principais operadores do mercado (financeiro e produtivo) e as que prevaleciam nos discursos e plataformas dos candidatos estimulou uma série de movimentos defensivos dos investidores. Tais movimentos estavam ancorados em análise pessimista quanto à sustentabilidade dos fundamentos macroeconômicos da economia brasileira e na eventualidade de emergência de um contexto marcado por menor responsabilidade fiscal. Destacamos dois efeitos fundamentais deste processo. De um lado, as reações defensivas deterioraram ainda mais os fundamentos macroeconômicos do país – especialmente a desvalorização súbita e profunda do Real que agravava a relação dívida/PIB – e reforçaram aqueles mesmos movimentos defensivos. De outro lado, a perda de credibilidade internacional, a piora dos fundamentos macroeconômicos e a iminência de uma crise cambial criaram dinâmicas políticas específicas – o socorro do FMI e o tímido, porém essencial, deslocamento do eixo do debate eleitoral para posição de maior compromisso com a lógica de garantia das condições de sustentabilidade da política econômica em vigor.

Em poucos meses, o Brasil experimentou processo muito singular no qual o irrealismo da opinião pública deteriorou os fundamentos da economia e, frente ao receio de que esta deterioração tornasse inevitável o *default*, tem início um também rápido choque de realismo. Interessa-nos, aqui, apontar e discutir os fatores de ordem mais geral que explicam a emergência deste movimento "corretivo". Não há dúvidas de que existem elementos na própria psicologia-social brasileira que contribuem para evitar movimentos extremistas. Entre estes elementos, destacamos : (i) a propensão a evitar cursos de ação que impliquem custos políticos muito elevados e que leva a uma forte relutância em aprofundar a proposta de ruptura com o modelo econômico vigente quando os custos da ruptura se tornam evidentes; e (ii) a tendência à negociação de bastidores entre as elites com propostas concorrentes, como governo e oposição, esquerda e direita, reformadores e conservadores.

Por vezes, esses elementos de moderação são reforçados pelos efeitos de algumas instituições políticas. Um bom exemplo está na "funcionalidade" da combinação de um sistema presidencialista com forte fragmentação partidária, que se expressa no Congresso por via do sistema eleitoral proporcional. A sua funcionalidade está justamente na imposição de lógica de eterna "construção de governabilidade", a qual coloca todos os partidos e lideranças políticas diante da necessidade de cultivar suas "pontes" com seus adversários.

Elemento adicional que contribuiu para a moderação dos discursos eleitorais e mesmo da prática do novo governo foi a percepção dos altos custos envolvidos na ruptura do modelo econômico e na erosão da segurança dos contratos, provocada pelas crises econômicas na Argentina e na Venezuela.

A despeito do que foi dito acima, é preciso ter claro que o processo de delírio populista no período eleitoral teve várias conseqüências negativas: queda do investimento estrangeiro direto, desvalorização cambial, inflação, empobrecimento do consumidor em termos internacionais, piora drástica das empresas endividadas em dólar, deterioração da relação dívida/PIB e aumento do déficit fiscal. De outro lado, teve como única e relevante

conseqüência positiva o crescimento extraordinário, porém dificilmente sustentável, do superávit comercial.

A operação dessas forças de moderação e pragmatismo pode ser detectada em pelo menos cinco momentos decisivos: (i) adesão explícita dos quatro principais candidatos à Presidência aos termos do acordo com o FMI, em agosto de 2002; (ii) nomeação, pelo Presidente eleito, de equipe econômica com discurso realista em termos fiscais e com forte inclinação a seguir políticas pro-mercado, em dezembro de 2002; (iii) implementação de políticas fiscais e monetárias austeras e definição de uma agenda de reformas estruturais que em muito se assemelha (e mesmo aprofunda) aquelas propostas pelo governo anterior, desde janeiro de 2003; (iv) presença significativa nos discursos do Presidente, e de vários de seus ministros, de referências aos critérios usados pelos analistas de mercado para avaliar o desempenho do Governo (risco-país, valorização do dólar, índices da bolsa de valores), em função pedagógica e favorável ao estabelecimento de um debate realista que é, em grande medida, o extremo oposto daquilo que havia feito o PT no período eleitoral [5]. Neste último caso, também é digna de nota a caracterização totalmente realista do papel do FMI e de sua utilidade para um país com as características do Brasil, que contrasta com a aceitação envergonhada do empréstimo concedido durante o período eleitoral.

Cabe, no entanto, ressaltar que esse processo de amadurecimento não foi completo. Até aqui, as principais clivagens políticas se dão dentro do Governo e não entre Governo e oposição, o que significa uma redefinição grande da estrutura política do País. Passam a ser muito mais evidentes as fortes divisões internas nos partidos que sustentam o Governo. Essas divisões se evidenciam até mesmo, ou principalmente, nas questões de natureza fiscal e regulatória essenciais para o equilíbrio estrutural das contas públicas e para o aprofundamento do capitalismo no Brasil. A oposição à orientação pró-mercado e pró-equilíbrio fiscal estrutural oriunda do Ministério da Fazenda se distribui nos Ministérios das Minas e Energia, das Comunicações, do Desenvolvimento Agrário, de Ciência e Tecnologia e no BNDES. Esses focos de resistência têm atuado de maneira tímida no que diz respeito à crítica da política macroeconômica, mas dispõem de alguma independência em suas respectivas áreas de atuação, estando relativamente livres para defender políticas que apresentam fortes características antimercado. O impacto que essas resistências terão sobre a formação da opinião pública é ainda questão em aberto. No entanto, parece-nos que as transformações no discurso e na prática das principais lideranças do novo governo, incluindo o próprio Presidente, surtirão um efeito muito positivo sobre a qualidade do debate público nacional.

O grande avanço em curso é, sem dúvida, a proposta de reforma da previdência, posto que ataca diretamente a principal causa do déficit fiscal, qual seja, o regime especial de aposentadoria dos servidores públicos federais, estaduais e municipais. No caso de aprovação desta reforma, nos termos propostos pelo Executivo, estarão criadas as condições para uma trajetória sustentável da dívida pública e se consolidará uma abordagem realista da questão fiscal na opinião pública.

A proposta de reforma tributária enviada aos parlamentares, apesar de incluir pontos que tenderão a melhorar a eficiência do sistema, não apenas não diminui a carga tributária, o que seria essencial para o crescimento econômico sustentável, senão que provavelmente terminará aumentando-a. A manutenção de uma razão carga tributária/PIB muito elevada é a contrapartida da baixa disposição presente na elite política brasileira, e em particular em seus setores mais à esquerda, de trabalhar pela redução do tamanho do Estado, liberando a poupança privada para ser administrada pela própria sociedade.

Parece-nos notável, neste contexto, a inexistência de propostas consistentes de redução da carga tributária no espectro político-partidário brasileiro – caso único entre as economias de mercado democraticamente governadas. Fica em aberto, quase como enigma a ser desvendado pelo curso dos eventos, se a questão da redução da carga tributária encontrará espaço na agenda pública nos próximos anos. Neste sentido, nos inclinamos a pensar que a redução consistente da carga tributária só ganhará força na agenda política quando for identificada como responsável por índices de crescimento econômico muito aquém dos desejos e necessidades do País. Isto pode ocorrer a partir do momento em que for equacionado o gargalo fiscal com a aprovação da reforma da previdência.

É possível afirmar que o ciclo delírio-realismo de 2002 provocou um amadurecimento significativo no núcleo da opinião pública política brasileira, embora tenha produzido boa dose de cinismo entre os doutrinários mais impenitentes. Ainda não se pode dizer ao certo se esse processo resultará ou não na redução da dissonância entre as percepções dos principais agentes econômicos e dos formadores da opinião pública. Em nossa opinião, a redução deste *gap* é fundamental para a governabilidade racional de uma economia de mercado.

V. Segurança Internacional: o Mundo que temos

Passamos agora a discutir como o atentado de 11 de setembro de 2001 afetou as principais dinâmicas da segurança internacional e como a opinião pública brasileira percebeu aqueles acontecimentos. Não deve restar dúvidas de que o 11 de setembro significou, para os Estados Unidos, ruptura radical em relação a como esse país se coloca no mundo. Os ataques são interpretados indiscutivelmente como ato de guerra, o qual invoca uma resposta de guerra. Os atentados transformam os Estados Unidos de uma “superpotência vitoriosa” em “superpotência ameaçada”. Parte significativa da população de vários países tem dificuldade para compreender os termos em que se deu esta ruptura, a resposta norte-americana e mesmo para interpretar como essas dinâmicas afetam o interesse nacional de seus próprios países.

Os ataques terroristas foram deferidos aos centros de poder econômico, militar e mesmo cultural dos Estados Unidos. Seu propósito essencial, portanto, era destruir o sistema norte-americano – sua prosperidade, seus valores e seus símbolos mais fundamentais. Tony Blair, Primeiro-Ministro britânico, foi um dos primeiros líderes a reconhecer que os ataques de 11 de setembro alvejavam o Ocidente, representado pelos valores e instituições que

fizeram dos Estados Unidos o centro desta civilização. A repetição do sentimento de ser atacado em seu próprio território injustificadamente – invocando o ocorrido em Pearl Harbor, quase cinqüenta anos antes – transformou radicalmente o "mind set" norte-americano. A destruição do terrorismo e dos regimes que lhe dão guarida ou com ele convivem torna-se a única resposta consistente com o padrão histórico dos Estados Unidos. A comunidade e a grande maioria da opinião pública internacionais se mostraram incapazes de entender que, em se tratado da potência hegemônica, os termos da resposta não estariam submetidos a discussões e deliberações multilaterais. A superpotência, agora ameaçada, se vê diante da necessidade de agir com vistas a se recolocar como a superpotência vitoriosa e isso se traduz nas doutrinas da supremacia militar incontestável e do ataque preventivo. As vacilações e tolerâncias de vários fóruns multilaterais ao longo da década de 1990 para com países vistos como violadores das regras de convivência pacífica (regimes proliferadores de armas de destruição em massa e santuários do terrorismo e do crime organizado) havia reforçado as dúvidas históricas do povo norte-americano em relação à eficácia das Nações Unidas. O que grande parte da opinião pública mundial parece ter dificuldade de entender é que os Estados Unidos só confiam em si mesmos para realizar a tarefa de garantir sua segurança. Em razão disso, parece ter chegado definitivamente ao fim o ciclo da unipolaridade ambivalente (1989-2001). A potência hegemônica decide exercer plenamente a unipolaridade. A partir do 11 de setembro, profundas diferenças em termos de quanto cada país se adaptará à nova realidade da segurança internacional resultarão da capacidade de cada um para percebê-la e a ela reagir de forma pragmática. Ao invés de caminhar na direção da multipolaridade, como imaginavam muitos formuladores da política externa em países como a França e o Brasil, o mundo aprofunda sua característica unipolar.

A afirmação da unipolaridade por parte dos EUA alimenta uma nova onda de antiamericanismo. Isso implica quase sempre uma relação de amor e ódio com os EUA: de um lado, ele é admirado e procura-se imitar seu sucesso; de outro, ele é odiado por seu próprio sucesso econômico e o poder derivado dele. Existem hoje duas grandes ondas de antiamericanismo: o "light" e o profundo. O primeiro tende a ser transitório e predomina nos países em que a economia de mercado e a democracia estão consolidadas ou em vias de consolidação, ou seja nos países que se adaptaram com relativo sucesso à globalização. Esse antiamericanismo expressa-se na forma de oposição frontal às políticas da Administração Bush, sendo que os mesmos setores eram favoráveis à Administração Clinton. O antiamericanismo profundo é de longa duração e predomina nos países que fracassaram em construir uma economia de mercado e que possuem regimes autoritários (entre os quais todos os países árabes e a maioria dos países islâmicos). Na América Latina hoje temos as duas formas de antiamericanismo: o profundo é herdeiro da esquerda comunista e da direita católica da fase da Guerra Fria, e, o *light* desenvolveu-se como reação as políticas unilaterais de Bush. O problema do antiamericanismo *light* não está na sua oposição às políticas de Bush, que está dentro do arco de dissenso histórico de Ocidente, mas no fato de que ele tende a servir de legitimação para o antiamericanismo profundo.

VI. A minimização do 11 de setembro e o antiamericanismo em relação à guerra do Iraque

No Brasil, a opinião pública tendeu a minimizar a percepção dos atentados de 11 de setembro como ato de guerra. De modo geral, prevaleceu a interpretação de que os atentados expressavam o descontentamento dos excluídos pelas dinâmicas da globalização econômica e cultural, supostamente patrocinada pelos os Estados Unidos. o que tornava esse País co-responsável pelos ataques. A própria autopercepção de vulnerabilidade dos Estados Unidos passou a ser vista como algo positivo, na medida em que poderia tornar sua população capaz de entender como vive uma parte significativa da população mundial – vulneráveis diante de eventos econômicos, políticos e sociais ocorridos fora de seus países ou influenciados por agentes estrangeiros, entre os quais os Estados Unidos mereceriam destaque. Esse sentimento se misturava com a tentativa de "compreender" ou "justificar" os atentados, vistos como resposta à arrogância demonstrada pelos Estados Unidos no sistema internacional.

Para termos uma idéia de quão irrealista e normativa (no sentido de exageradamente pacifista) tendeu a ser a opinião pública brasileira nessa questão, basta notar que, logo após os atentados, mais de 70% da população era contra um ataque norte-americano ao Afeganistão. Em contraste, a posição do então chanceler brasileiro, Celso Lafer, apontava para o sentido oposto na medida em que levou o País a invocar o Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca, que determinava que todo ataque deferido a um dos países do continente seria interpretado como ataque a esse conjunto de países. Apesar de geopoliticamente irrelevante, a posição da Chancelaria expressava profundo senso de realismo, o qual contrastava até mesmo com o sentimento predominante no Governo Cardoso – como se pode aferir do discurso do próprio Presidente na Assembléia Nacional Francesa, pouco mais de um mês após os atentados. A despeito de seu realismo, Lafer não operou como elemento dinâmico na formação da opinião pública brasileira, a qual permaneceu irrealista e normativamente contrária a qualquer reação militar norte-americana.

É certo que tal irrealismo e normativismo se fundamentam em alguns fatores como: a preponderância de visões jurisdicistas ou normativas do mundo, o papel desempenhado por algumas lideranças intelectuais e uma enorme confusão a respeito de como funcionam as principais instituições que regem o sistema internacional. A penetração do debate público brasileiro por visões jurisdicistas ou normativas do mundo se expressa na predisposição a esperar que a realidade se adeque àquilo que ditam as instituições e os acordos internacionais, quando, na prática, as instituições e acordos são constantemente colocados em cheque pelas ações dos Estados. Entre os principais líderes que se pronunciaram de maneira irrealista contra a reação norte-americana, destacamos as palavras do próprio presidente Fernando H. Cardoso, que saiu em defesa da prevalência de uma "agenda do desenvolvimento" (comércio, regulação financeira, ajuda externa) na política externa dos Estados Unidos justamente quando a potência hegemônica experimentava um dos momentos mais críticos

de sua história no terreno da segurança. Uma das principais confusões acerca de como se estabelecem as relações entre os países no âmbito dos principais organismos multilaterais diz respeito à crença, profundamente equivocada, quanto à existência de uma comunidade internacional organizada democraticamente, como se a ONU fosse uma espécie de Parlamento mundial. Nesse sentido, a opinião pública brasileira mostrou-se incapaz de processar informações elementares que dão mostras de que as diferenças de poder entre os países se expressam em processos decisórios que reservam, por exemplo, poder de veto a um conjunto de cinco países no âmbito do Conselho de Segurança da ONU. Ou seja, a ONU não é uma democracia e sua efetividade depende fortemente de que os países estejam lá representados com capacidade decisória equivalente àquela que detêm na realidade, sob risco dos mais fortes simplesmente a deslegitimarem com ações unilaterais.

Tem sido muito forte a percepção da opinião pública de que doutrina Bush (ataque preventivo) é injustificável. Da forma como vemos, essa percepção deriva, de um lado, da baixa familiaridade dos brasileiros com a real dimensão da proliferação das armas de destruição em massa após a queda da URSS e da expansão das redes terroristas radicais islâmicas. De outro lado, essa percepção também resulta da visão jurisdicista, acima referida, a qual deslegitima ações tomadas à revelia, ou ao largo, do que se dispõem a fazer os organismos internacionais.

Ademais, essa doutrina passa a ser vista como ameaça ao interesse nacional brasileiro. Primeiro, porque prevalece no Brasil a pressuposição – não sujeita à investigação racional – de que os interesses nacionais de Brasil e Estados Unidos estão mais em conflito do que em convergência. Segundo, em função do ponto anterior, é forte a percepção de que o Brasil teria mais a lucrar se estivesse em posição de contrapeso ao poder norte-americano. Disso derivam tanto o sentimento de ameaça em relação a iniciativas como a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e a preferência por um acordo comercial com a União Européia, quanto a ênfase na necessidade de formar coalizões com países em posições periféricas no sistema internacional, como Rússia, China, Índia e África do Sul, entre outros. Terceiro, a pretensão de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU vê-se atingida, esvaziada, pelo novo exercício da unipolaridade norte-americana. Quarto, porque contraria o princípio da não-intervenção – um dogma da diplomacia brasileira – e que se fundamenta em visão defensiva a partir da crença de que há genuíno interesse dos Estados Unidos em se apropriar direta ou indiretamente da Amazônia. Quinto, a percepção arraigada na elite política brasileira de que a presença norte-americana na Colômbia, no âmbito do Plano Colômbia de combate ao narcotráfico e ao terrorismo, ameaçaria os interesses brasileiros na medida em que haveria uma presença militar norte-americana na América do Sul – próximo à Amazônia – e porque há o temor de que os Estados Unidos podem ter interesse em combater o narcotráfico no Brasil. Parece-nos paradoxal que um país que sofre as violências do narcotráfico tenha tanta dificuldade para enxergar-se como potencial beneficiário da política dos Estados Unidos de combate ao narcotráfico. Sexto, a insistência dos Estados Unidos de que haveria atividades de financiamento do terrorismo islâmico na

Tríplice Fronteira (Foz do Iguaçu) desperta temores de que a doutrina do ataque preventivo poderia vir a ser utilizada para justificar incursões daquele país em nosso território.

Antes do Iraque, a defesa do princípio da não-intervenção (soberania dos povos) pela diplomacia brasileira já tinha entrado em conflito com os EUA em duas intervenções humanitárias: Haiti e Kosovo. Em ambas situações, o Brasil havia se contraposto não apenas aos Estados Unidos senão que a todas as democracias ocidentais. Em relação ao Iraque, no entanto, a posição doutrinária do Brasil implica questionar a estratégia tida pelos norte-americanos como vital para sua segurança nacional. Essa oposição é feita a partir dessa difusa e nebulosa visão de ameaça aos interesses nacionais brasileiros e não de avaliação realista dos custos e benefícios envolvidos. É particularmente importante notar que esse rompimento do Brasil com a política de segurança norte-americana se dá logo após uma ação concreta do governo dos Estados Unidos para garantir que o FMI aprovasse um vultoso empréstimo ao País, sem o qual a crise de confiança existente no mercado internacional em 2002 poderia facilmente ter levado a uma moratória forçada da dívida pública. [6] A linha de política externa adotada pelo Brasil durante a crise iraquiana representou uma ação extremamente arriscada, cujos efeitos negativos foram minimizados pelo choque de prudência que tomou conta do governo brasileiro quando os EUA, em plena guerra, deixaram claro que o ativismo antiamericano seria punido. O extremo doutrinarismo levou o Brasil a assumir (até fim de março) posição de rejeição à estratégia de segurança norte-americana que, na América Latina, só foi ser comparável às que prevaleceram em Cuba e na Venezuela.

A opção por uma aliança com a França no plano doutrinário da questão da segurança não leva em conta que esse país é o que mais fortemente se contrapõe à agenda econômica brasileira no plano multilateral e inter-regional (acesso ao mercado agrícola europeu). Essa agenda encontra seus maiores aliados justamente nos EUA e no Reino Unido, países contra os quais nos colocamos. Ademais, os aparentes ganhos da estratégia adotada (apoio da França para uma eventual posição permanente do Brasil no Conselho de Segurança) são, na prática, irrelevantes, tendo em vista o efetivo esvaziamento do Conselho como fórum decisório relevante em aspectos de segurança.

A ênfase na oportunidade de construir uma aliança político-estratégica com Rússia, China, Índia e África do Sul (cujas relações comerciais e financeiras com o Brasil são mínimas quando comparadas com o Ocidente e o Japão) para contrabalançar o poder dos EUA é totalmente dissonante com as relações econômicas internacionais do Brasil. Vale notar que 80% do comércio exterior brasileiro se destina aos mercados das Américas, União Européia e Japão, regiões que respondem por praticamente 100% do investimento externo direto destinado anualmente ao Brasil.

Particularmente em relação à guerra do Iraque, é interessante notar que, no período janeiro-março de 2003, existiu uma divisão dentro e fora do governo sobre como o interesse nacional brasileiro poderia ser afetado. De um lado, identificamos uma percepção doutrinária antiamericana na opinião pública, nos termos apresentados na seção 2, a qual também prevalecia dentro do governo, inclusive no círculo mais íntimo em torno do Presidente da

República. Para esse segmento, a guerra era vista como essencialmente injusta e ameaçava os interesses do Brasil, exigindo ação ativa de contenção aos alegados interesses imperialistas norte-americanos. Uma vez começada a guerra, parte importante dessa opinião pública se identificava com uma mídia na qual prevalecia cobertura de baixo respeito pela análise da realidade empírica da guerra e por orientação geral desejosa de ver-se reproduzir uma derrota dos Estados Unidos. De outro lado, identificamos que os principais agentes econômicos, particularmente aqueles que operavam as relações entre a economia nacional e a economia mundial, percebiam que ao interesse nacional brasileiro interessaria que o início e o desenlace da guerra se fizessem da maneira mais rápida e eficaz possível, e que preferencialmente levasse a uma vitória incontestável dos Estados Unidos. Um núcleo realista dentro do governo, localizado especialmente na área econômica – Fazenda e Banco Central – aderiu fortemente a essa posição, o que dava um caráter especialmente contraditório ao discurso do governo brasileiro.

VII. A Alca percebida como ameaça ao desenvolvimento e à soberania nacional

A formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) é caso muito especial nas relações Brasil-Estados Unidos e diretamente vinculado à política macroeconômica. Em primeiro lugar, queremos enfatizar como o doutrinarismo predomina na formação da opinião pública sobre a Alca, desde meados da década de 1990. Depois, discutiremos o pragmatismo de parte dos agentes econômicos que, apenas minoritariamente, pressiona pela adesão e, majoritariamente, pede avaliação criteriosa de custos e benefícios. Por fim, interessa-nos explorar a evolução do posicionamento do governo brasileiro e as principais divisões internas nessa questão.

O apelo político das correntes contrárias à negociação da Alca se fundamenta em versão popularizada da teoria da dependência, a qual enfatiza que o comércio internacional e a interdependência econômica constituem ameaças ao potencial de desenvolvimento econômico de um país em desenvolvimento. Essa visão, que em parte se confunde com o nacionalismo, está fortemente enraizada no País desde a década de 1960, tanto nos setores mais à direita quanto à esquerda. Seu doutrinarismo está justamente em se negar a apreciar como os processos de integração regional e interdependência afetaram as perspectivas de crescimento sustentável de países que poderiam ser comparados ao Brasil, como, por exemplo, a integração do México ao Nafta e de Espanha, Portugal, Irlanda e Grécia à União Européia.[7] É interessante notar como os debates são pouco orientados por visões empiricamente fundamentadas sobre os impactos setoriais potenciais da entrada do Brasil na Alca.

Entre os agentes econômicos impera divisão entre um grupo que se percebe ameaçado pelas negociações – especialmente aquele que depende de subsídios e proteção comercial – e que se comporta de maneira muito semelhante à da opinião pública doutrinária e outro,

nitidamente minoritário, que pressiona o governo pela realização de estudos e simulações para avaliar o impacto potencial da integração com os Estados Unidos. O grupo dos que defendem a adesão brasileira à Alca é muito pequeno e pouco ativo em termos da atuação na formação da opinião pública, porque altamente concentrado nos setores que são competitivos internacionalmente e que têm interesse no acesso ao mercado norte-americano. Integram esse último grupo empresas ligadas ao agronegócio e ao setor industrial que atua na produção de aço, suco de laranja, têxteis, calçados, entre outros.

Desde o início do Governo Cardoso, quando a criação da Alca foi proposta pelos Estados Unidos, o Itamaraty tem se destacado como principal ator dentro do governo. Seu posicionamento é uma combinação entre doutrinarismo e realismo. Do lado doutrinário, a Alca é vista como ameaça econômica – quebra de empresas menos competitivas e tendência à concentração do Brasil no setor primário – e também política, na medida em que ameaça destruir o Mercosul (a prioridade da agenda externa do Itamaraty) e reforçar ainda mais a posição dos Estados Unidos na balança de poder internacional. Ainda no campo doutrinário, o Itamaraty é integrado por um setor ainda fortemente associado à versão vulgarizada da teoria da dependência e por um grupo que, a despeito de ser favorável à dinâmica do capitalismo interdependente, prefere que esta seja constituída com os pólos tecnológicos concorrentes com os Estados Unidos – União Européia e Japão. Essa preferência é tanto baseada na suposição de que haveria mais riscos envolvidos na interdependência com a superpotência quanto na preferência por um modelo de capitalismo no qual o estado assume papel dirigista mais acentuado. Do lado realista, o Itamaraty da era FHC reconhecia que a Alca era uma realidade geopolítica: os Estados Unidos teriam capacidade para definir a agenda da integração regional, haveria o risco de surgir a Alca sem o Brasil e haveria ainda a possibilidade de, em sendo abortada, a Alca dar lugar a uma dinâmica de formação de acordos bilaterais de comércio envolvendo os Estados Unidos e os países mais avançados da região.

Entretanto, nos seis primeiros meses do Governo Lula, observa-se claro reforço das posições doutrinárias na política externa, como a prioridade atribuída ao fortalecimento Mercosul e à integração econômica do Brasil com os países da América do Sul e o esforço diplomático para tornar o Brasil o líder da região. Além do Itamaraty, o Ministério da Fazenda e o Banco Central também participam do debate sobre a Alca. Nesse setor, prevalece visão realista das limitadas chances de que o Governo Bush apresente uma proposta atraente para o Brasil antes das eleições de novembro de 2004. Para a Fazenda e o Banco Central, a Alca corre sério risco de não se materializar no prazo previamente estabelecido (janeiro de 2005), mas seria importante, para reforçar a credibilidade do Brasil, que se mostrasse uma atitude de engajamento consistente nas negociações. Para esse setor, é importante que o eventual insucesso das negociações seja creditado às dificuldades dos próprios norte-americanos para atrair o conjunto dos países para a sua proposta e não à intransigência do Brasil.

A doutrina do Itamaraty de Lula se sustenta na avaliação de que, depois de 11 de setembro, a América do Sul ficou à margem do núcleo dinâmico do sistema internacional e que, conseqüentemente o país deve investir para tornar-se muito mais relevante para os países sul-americanos. O grupo dirigente no Itamaraty teve importante vitória com o encontro entre Lula e Bush em junho de 2003, na medida que ele mostrou que os EUA vêem o Brasil de Lula como uma grande força estabilizadora na América do Sul. Para o núcleo diplomático do Governo Lula estaria nascendo uma espécie de parceria estratégica entre Brasil e EUA nos planos da política e da segurança que favoreceria a preservação da distancia no plano econômico. O primeiro semestre da relação do Governo Lula, iniciado com o ativismo contra a guerra do Iraque e concluído no encontro Lula-Bush, é claro exemplo da combinação paradoxal entre doutrinarismo e realismo que singulariza a cultura política brasileira. A sociedade parece adaptar-se com facilidade a essas bruscas mudanças de rota, mas perde em termos de capacidade perceptiva e aprendizado reflexivo sobre a definição do interesse nacional num mundo em acelerada mudança.

VIII. Conclusão

Neste artigo nos propomos a discutir as razões que explicam o baixo nível do debate público no Brasil em temas afeitos às dinâmicas da economia e da segurança internacional. Acreditamos ter mostrado, por um lado, como a formação de opinião e o processo decisório governamental são permeados por forte carga doutrinária e limitada disposição à avaliação de custos e benefícios fundada em avaliação empírica de políticas alternativas. Ademais, cremos ter indicado claramente que essa carga doutrinária está fundada em perspectiva que enfatiza a contraposição entre o interesse nacional brasileiro e o norte-americano. Essa carga anti norte-americana está associada a um forte receio e incompreensão em relação aos mecanismos que constituem uma economia de mercado, os quais se originam na forte influência exercida pela teoria da dependência junto aos formadores de opinião. Também esperamos que tenha ficado claro que segmento minoritário, mas poderoso, dos agentes políticos adota perspectiva realista e tem se mostrado capaz de mitigar os impactos negativos que o doutrinarismo poderia causar. Contudo, parece-nos que esse processo de correção de rumos não se faz de modo a promover um amadurecimento definitivo da opinião pública, a ponto de vaciná-la contra eventuais recaídas doutrinárias.

Notas

1. William James. *Pragmatism*. Cambridge :Harvard University Press, 1982; Karl Popper. *La Sociedad Abierta y sus Enemigos*. Buenos Aires: Paidos, 1972.
2. Trata-se de referência ao modelo conhecido como “corporativismo societal”, no qual o Estado compartilha o poder político com representantes de empresários e sindicatos, a fim de dar maior efetividade às decisões públicas.

[3] Em nossa visão, o significado dos governos de Reagan e Thatcher é, em geral, muito pouco estudado e compreendido na América Latina. Uma obra seminal que insere as reformas de Reagan e Thatcher na batalha geral entre Estado e Mercado no século 20 é Daniel Yergin & Joseph Stanislaw . The Commanding Heights. The Battle for the World Economy. New York, Touchstone, 1998.

[4] Para uma analise extensiva da ordem unipolar veja-se Eduardo Viola e Héctor Leis “Unipolaridade: Terrorismo e Vulnerabilidade Latino-americana” em L. Carvalho, F Quintanilha Veras & I. Morcilo Lixa (org.) Política Internacional, Política Externa e Relações Internacionais. Curitiba, Juruá, 2003; e também Eduardo Viola e Héctor Leis “Dilemas Civilizatorios da Globalização frente ao Terrorismo fundamentalista” In: Cena Internacional, Vol 3, No 2, Brasília, Dezembro 2001, pp. 5-28.

[5] Para análise extensiva dos primeiros seis meses do governo Lula, veja-se Carlos Pio “Brazil: challenges for the new administration” in Journal of the Institute Real Elcano, Madrid, 2003.

[6] Em todo este processo, jamais emergiu na discussão pública brasileira a percepção de que o mega-empréstimo do FMI (agosto/2002) sinaliza que os Estados Unidos são o maior aliado do Brasil entre os países desenvolvidos. Por outro lado, na mídia brasileira mantém-se a percepção de que o governo Bush prejudicou as exportações brasileiras para os EUA por conta de seu protecionismo e jamais se indica que as exportações brasileiras têm crescido mais rapidamente sob o atual governo norte-americano do que no passado, *e.g.*, aço.

[7] A despeito de sabermos que a União Européia constitui um caso diferente por não se tratar apenas de uma área de livre comércio, mas de um mercado comum, com a disposição explícita dos membros mais desenvolvidos de apoiarem parcialmente o desenvolvimento econômico dos mais atrasados.